Modernizing the Electoral Process

Recommendations from the
Chief Electoral Officer of Canada
following the 37th general election

www.elections.ca

Elections Canada

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Canada. Elections Canada
Modernizing the Electoral Process: Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 37th general election

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Moderniser le processus électoral : Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 37e élection générale.

ISBN 0-662-65988-0
Cat. No. SE1-5/1-2000-1

1. Canada. Parliament—Elections, 2000.
2. Voting—Canada.
3. Elections—Canada.
I. Title.
II. Title: Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 37th general election.

JL193.C32 2001 324.0971 C2001-980257-9E

© Chief Electoral Officer of Canada, 2001

Cat. No. SE1-5/1-2000-1
ISBN 0-662-65988-0

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA

For enquiries, please contact:
Public Enquiries Unit
Elections Canada
257 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0M6
Tel.: 1 800 463-6868
Fax: (613) 954-8584
TTY: 1 800 361-8935
Web site: www.elections.ca

EC 94322 (11/01)

The Chief Electoral Officer • Le directeur général des élections

102-01877/

November 27, 2001

The Honourable Peter Milliken
Speaker of the House of Commons
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 535 of the *Canada Elections Act*, I have the honour to submit my report, *Modernizing the Electoral Process*, for tabling in the House of Commons, one year to the day since the 37th general election of November 27, 2000.

This report proposes amendments that in my opinion are desirable for the better administration of the *Canada Elections Act*.

Yours truly,

Jean-Pierre Kingsley

257 Slater Street/257, rue Slater, Ottawa, Canada K1A 0M6 • (613) 993-2975 Fax/Télécopieur: (613) 993-5380

Table of Contents

Introduction 1

Part 1: Providing a More Accessible and Efficient Electoral Process 9

Chapter 1: Ensuring that Every Elector is Registered 11

Background on the National Register of Electors and the Lists of Electors 12

Recommendations Respecting the Registration Process 13

1.1.1 Signed Certification of Eligibility for Registration on National Register of Electors *13*

1.1.2 Revision of Register on Initiative of the Chief Electoral Officer *15*

Recommendations Respecting the Lists of Electors 16

1.1.3 Notice of Confirmation of Registration (Voter Information Card) *16*

1.1.4 Allowing Returning Officers to Update Lists on the Basis of Information from the Chief Electoral Officer *18*

1.1.5 Inter-District Changes of Address *19*

1.1.6 Proof of Identity on Requested Change of Address on List *19*

1.1.7 Authority of Deputy Returning Officer to Verify Eligibility *20*

Chapter 2: Ensuring that Every Vote Counts 23

1.2.1 Same Names on Ballot *23*

1.2.2 Option to Decline Ballot *23*

1.2.3 Deadline to Obtain Transfer Certificate *24*

1.2.4 Time Frames for Special Voting Rules *25*

1.2.5 Requiring Affidavit When Another Person Has Already Voted in Elector's Name *25*

Part 2: Greater Accessibility for Candidates and Political Parties **29**
Chapter 1: Enhancing Candidates' Participation **31**
Nomination **31**
2.1.1 Signatures of Nominating Electors *33*
2.1.2 Requirement for Witness to File Papers and Swear Oath *34*
2.1.3 Candidate's Consent Under Oath to Run *34*
2.1.4 Period to Confirm Nomination *35*
2.1.5 Candidate's Deposit *35*
2.1.6 Party Filing of Candidate's Deposit *36*
2.1.7 Party Filing of Leader's Endorsement of Candidate *37*
2.1.8 Equal Opportunity to Be a Candidate *37*
Chapter 2: Enhancing Political Parties' Participation **39**
2.2.1 Status of Eligible Party *39*
2.2.2 Distribution of Lists of Electors *46*

Part 3: The Use of Public Monies to Advance Access and Accountability **51**
Chapter 1: Public Monies to Advance Access **53**
3.1.1 Reimbursement of Candidates' Expenses *53*
3.1.1.1 Qualification Threshold for Candidates' Reimbursement *54*
3.1.2 Issue of Tax Receipts by Registered Parties for Pre-Registration Contributions *54*
3.1.3 Disposition of Surplus Funds of Independent Candidates *56*
Chapter 2: Public Monies to Advance Accountability **59**
3.2.1 Auditor Acting for More than One Candidate *59*
3.2.2 Free the Payment of Auditor's Fees from Requirement for Unqualified Report *60*
3.2.3 Amount of Public Payment of a Candidate's Auditor Fees *61*
3.2.4 Public Payment of a Portion of a Party's Auditor Fees *61*

Part 4: Ensuring Fair Competition – Broadcasting **65**

Political Broadcasting *67*

4.1.1 Sever Free and Paid Time Regimes *69*

4.1.2 Broadcasting Rights Restricted to Registered Parties *69*

4.1.3 Free Time Regime *70*

4.1.4 Paid Time Regime *72*

4.1.5 Election Opinion Surveys *73*

Part 5: Transparency in Election Financing **77**

Chapter 1: Financial Disclosure **79**

5.1.1 Preventing Contributions Intended to Hide the Identity of the Original Source *79*

5.1.2 Reporting Conditions on Loans *79*

5.1.3 Reporting Transfers from Provincial Political Entities *80*

5.1.4 More Accurate Reporting of Source of Indirect Contributions Through Local Electoral District Associations and Trust Funds *80*

5.1.5 Threshold for Reporting Contributions *81*

Chapter 2: Streamlining and Clarifying the Reporting Requirements for Candidates **85**

5.2.1 No Bank Account Required if No Financial Transactions Other than Payment of Deposit *85*

5.2.2 Removal of the Requirement for a Witness to the Official Agent, Chief Agent and Candidate Declarations Accompanying the Return *85*

5.2.3 Clarification of the Nature of the Candidate's Declaration of Personal Expenses *86*

5.2.4 Clarification of Responsibilities of the Official Agent and the Candidate for Filing the Campaign Report and Their Exposure to Penalties *86*

5.2.5 Vouchers *87*

5.2.6 Receipt and Reporting of Contributions Made After Election Day *87*

Chapter 3: Deadlines for the Filing of Returns **89**

5.3.1 Evidence Required to Support Application to the Chief Electoral Officer to Extend Filing Deadlines or to Make Corrections or File Updated Documents *89*

5.3.2 Deadlines Respecting Applications to Judge *89*

5.3.3 Party Failure to File Return *90*

Chapter 4: The Problem of Unregulated Contributions **91**

5.4.1 Regulatory Controls upon Contributions – A Necessary Counterpart to Disclosure *91*

Part 6: Effectively Enforcing the Electoral System **97**

6.1 A General 'Attempt' Offence *99*

6.2 Collusion *100*

6.3 Investigative Status for the Commissioner of Canada Elections *101*

6.4 Appeal Rights of the Commissioner of Canada Elections *103*

6.5 Obstruction of Investigations *103*

6.6 Failure to Return Ballot *104*

Part 7: Managing the Electoral Process **107**

7.1 Appointment of Returning Officers *109*

7.2 The Office of Assistant Chief Electoral Officer *110*

7.3 Appointment of Revising Agents *111*

7.4 Appointment of Deputy Returning Officers and Poll Clerks *112*

7.5 Leave of Absence to Be a Deputy Returning Officer or Poll Clerk *112*

7.6 Posting Names and Addresses of Deputy Returning Officers and Poll Clerks *113*

7.7 Location of Returning Office *113*

7.8 Election Officers at Advance Polls *114*

7.9 Criteria for Appointment of Central Poll Supervisors *115*

7.10 Authority of a Judge to Summon Witnesses for Recount *115*

7.11 Assistance of Elections Canada Officials with Recount *116*

7.12 Greater Flexibility Respecting the Tariff of Fees *116*

7.13 Political Rights of Staff of Elections Canada *117*

7.14 The Right to Strike of Elections Canada Staff *120*

Part 8: Extending the Application of the *Canada Elections Act* **125**

8.1 Extending the Disclosure Obligations of the Act *127*

8.1.1 Reporting the Original Source of Contributions Received by Candidates from Political Trust Funds *127*

8.1.2 Reporting by Electoral District Associations *128*

8.1.3 Reporting the Finances of Contestants for Party Endorsement *130*

8.1.4 Reporting the Finances of Contestants for Party Leadership *131*

8.2 Surpluses in Leadership and Nomination Contests *132*

List of Appendices

Appendix 1 – Projected Impact of Lowered Threshold for Candidates' Reimbursement, Based on the November 2000 General Election 135

Appendix 2 – Illustration of Recommended Party Status 136

Appendix 3 – Summary of Contributions to Candidates, by Political Affiliation – 37th General Election 138

Appendix 4 – Summary of Contributions, by Registered Political Party – Fiscal 2000 139

Summary of the Chief Electoral Officer's Recommendations to Parliament

Part 1: Providing a More Accessible and Efficient Electoral Process 143

Part 2: Greater Accessibility for Candidates and Political Parties 147

Part 3: The Use of Public Monies to Advance Access and Accountability 150

Part 4: Ensuring Fair Competition – Broadcasting 152

Part 5: Transparency in Election Financing 153

Part 6: Effectively Enforcing the Electoral System 158

Part 7: Managing the Electoral Process 159

Part 8: Extending the Application of the *Canada Elections Act* 161

Endnotes

Endnotes 165

Introduction

Introduction

To live in a democracy is to recognize the sovereign authority of the people. It is also to acknowledge that the people of a nation delegate that authority to a limited group of individuals to exercise on their behalf. These principles are inscribed in Canada's basic law. Canada's electoral history is punctuated by the efforts of succeeding generations to entrench these principles in the daily practice of political governance. Canadian society is not frozen in time. The conditions of democracy must be constantly rethought. At the beginning of a new millennium, one already marked by profound changes and challenges, we must find new civic connections that will ensure greater public participation in collective choices. The time has come to strengthen Canadian democracy.

The great revolutions that led to democratic modernity were, fundamentally, driven by the search for a fair balance between liberty and equality. This balance is difficult to achieve, but its value must always be measured against the ideal of democracy. As Ronald Dworkin points out in *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* (2001), liberty and equality are not necessarily antithetical values; liberty can be considered a condition of equality. Thus, for example, limiting the freedom to spend on an election campaign promotes equal opportunity for all the participants in the electoral process.

Democracy, the basis of the Canadian political system, recognizes the intrinsic right of all citizens to participate in political governance through elections independent of their origins or social status. Democracy not only promotes respect for human rights, it contributes to their advancement. Notwithstanding American economist Kenneth J. Arrow's theorem that no voting method is capable of mathematically translating the electors' preferences, every electoral reform must be guided by the objective of strengthening democracy so that everyone can exercise their right to vote, and in an enlightened manner. Fair and equitable elections are an essential prerequisite of political legitimacy.

In my report on the 37th general election, tabled in March 2001, I announced that later this year I would be presenting to Parliament my recommendations for amendments to the *Canada Elections Act*. Those recommendations are the subject of this report. Taken as a whole, they are designed to ensure greater equality among all the participants in an electoral competition, to reinforce citizens' right to stand for office, to encourage electoral participation, to bolster the public's right to know with respect to electoral funding, to guarantee the independence of political parties and to protect privacy. Overall, they seek to clarify certain rules, define the roles of certain participants and modernize electoral administration.

These recommendations must be dealt with as a whole, because they proceed from the same basic principle: the public's right to know. This, in my opinion, is the basis of electoral democracy. Although each recommendation has its intrinsic importance, none of them, taken in isolation, can ensure the satisfactory application of this principle.

Some of these recommendations have been put forward in the past, in the *Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing* (1992), in *Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election* (1996), or in the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 36th General Election* (1997). Other recommendations are new. They are the result of various post-electoral consultations conducted with electors, candidates, political parties and returning officers and of comments from members of the House and Senate.[1]

This report also proposes measures designed to strengthen Canada's electoral democracy in light of certain difficulties encountered during the 37th general election. The recommendations it contains are not definitive, because they do not cover the entire range of reforms that might be considered worthwhile in the wake of that electoral event. This report does not consider a number of current circumstances for which it is not yet possible to formulate recommendations. This is true for issues that the Commissioner of Canada Elections is currently reviewing (such as the publication of election results), or matters that are before the courts (such as third party election advertising or the number of candidates required for a party to maintain its status as a registered political party).

What follows is an invitation to reflect, on a more comprehensive level, on the future of the Canadian political process. The time has come to fortify the inherent principles of Canadian democracy through efforts to:

- increase the effectiveness and accessibility of the electoral process for the electorate, candidates and political parties;
- favour the emergence of a context in which the electoral process will be fully competitive;
- markedly increase the transparency of election financing;
- reflect on the future of political representation in Canada.

Increasing the effectiveness and accessibility of the electoral process for the electorate, candidates and political parties

The right to vote and the right to canvass for votes are an integral part of Canadian citizenship. They are the fruits of long struggles to eradicate from the electoral process undue influence and power based on money. These rights are the basis of Canadian democracy. All those who meet certain minimum requirements, particularly with respect to citizenship and age, can vote freely in elections and run for a seat in the House of Commons.

Under the terms of the Charter, the rights to vote and to stand for office cannot be limited in any way that is not justified in a free and democratic society. Thus, except under exceptional circumstances, electors should encounter no obstacle to the exercise of their right to vote. Similarly, any person who believes that he or she can contribute to the vitality of democracy by running for elected office should encounter the fewest obstacles possible in the process and should receive adequate support from the State. It is in that spirit that the Canadian state, under certain conditions, reimburses part of election spending.

In this report, I am submitting to Parliament's attention measures that would strengthen guarantees for all citizens of the right to vote and to run for office, will fortify the right of electors and candidates to accurate and transparent information, will consolidate the integrity of the electoral process and reinforce the authority and autonomy of Elections Canada and election officers. Essentially, these recommendations are intended to improve the administration of the electoral process by streamlining it, by opening it up to the electorate, candidates and parties, and by making it more flexible and sensitive to a variety of circumstances – in short, by modernizing the electoral system.

Political parties are an essential element of Canadian democracy. They bring together individuals with common political aims who seek to rally the largest possible number of their fellow citizens to those aims. In this way, they contribute to the political education of the public; they offer answers to certain collective questions through their electoral programs; and, they stimulate political debate.

Political parties are better able to carry out their democratic function if they have the administrative capacity to do so, and if access to administrative advantages is equally available to all parties. With that in mind, I am recommending legislative amendments whose objective is to establish fairer rules for the parties and to enhance their ability to express themselves and to act. These measures would produce a certain amount of administrative streamlining and ensure the parties greater access to information.

Favouring the Emergence of a Context in Which the Electoral Process Will Be Fully Competitive

Electoral democracy is based on freedom of expression. Parties must be able to present their political objectives clearly and electors must be able to make an informed choice on election day. In this respect, greater political coverage – in particular, by an increasing number of radio and television stations, as well as the advent of the Internet – has strengthened Canadian democracy. Such diversified sources have created a much richer discursive political environment in which electors may exercise their right to information about political issues and process.

Not all political parties necessarily have the same resources and, consequently, not all have access to the means of communication that would allow them to explain and promote their programs. This adversely affects the public's right to know the range of ideas being offered by the parties – especially small parties with limited resources. Furthermore, participants other than parties and candidates enliven electoral campaigns with their ideas. These participants must be subject to the same rules as the parties, insofar as they too, have the ability to influence the vote.

In that spirit, I am presenting a number of recommendations intended to ensure fair electoral competition, to strengthen the ability of political parties to act and express themselves, and to enhance the public's right to know. These recommendations involve greater access to communication media for all parties and greater authority for the Broadcasting Arbitrator.

Markedly Increasing the Transparency of Election Financing

The State's participation in the financing of election campaigns reflects the desire to limit the influence of money on the outcome of the vote, a concern that has deep roots in Canadian electoral history. The advent of the secret ballot, more than a century ago, did a great deal to free the will of the people from the undue influence of money. Electors were, from that time forward, able to express their choices without fear of reprisal. Since then, a good number of related changes have been made to the electoral process to better reflect the evolution of Canadian society.

The public funding of election campaigns helps strengthen Canadian democracy by reinforcing the citizen's right to run for office. The possibility of canvassing for votes is no longer a privilege reserved for the well off, but a right guaranteed to all Canadians who believe they have something to contribute to political governance. The result is a wider range of candidates and ideas, thus guaranteeing real electoral competition.

Public financing of election campaigns also helps put political parties on an even footing, in particular by offering greater support to political entities whose means are more modest and whose electoral challenges are sometimes greater. In an electoral democracy, all political participants, regardless of the size of their organization, must be able to present and promote their ideas and their plans for governing.

In controlling the role of money, it is important not to impair freedom of expression or privacy. Thus, the existence of public financing in no way excludes private contributions from individual or organizational members of society. Donations of this type are important, when all is said and done, because they contribute to democratic vitality. They not only encourage wide and diversified public participation in the political process, they also contribute to the sense of belonging to Canadian society.

However, Canadian electoral democracy would benefit from greater control over contributions to election campaigns in the same way it benefits from limiting election spending. Some participants should not be more able, by reason of their financial capacity, to influence the outcome of a vote or the public decisions made. This is a desire shared by a clear majority of the population. Nearly two-thirds of some 3 600 people interviewed during the Canadian Election Study 2000 felt there should be a limit on how much one person or organization could contribute to a candidate or party. As well, elected officials must be protected from the power that money could exercise over their freedom of thought, decision and action. However, limitations on financial contributions to election campaigns must also respect the right to privacy. It is in that spirit that I am presenting not only recommendations aimed at enhancing the right to vote and the right to privacy, but also a number of recommendations intended to increase certain authorities and tighten certain controls.

Financial transparency is a basic criterion for measuring the health of the entire electoral democracy. The public has the right to know how candidates and parties are financing their electoral activities. For parties and candidates, transparency means the obligation to render account, and for the public it means having access to that information. This is a widely accepted principle among the electorate. According to the Election Study 2000, 94.2% of Canadians feel that the public has the right to know how political participants are financing their election campaigns.

Over the past 25 years, a number of measures have been adopted to improve the transparency of election financing. However, the Canadian political process is not static; changing circumstances have produced new challenges. In a society that aspires to the highest standard of democracy, the supervision of election financing cannot be limited strictly to election campaigns. It must be seen as a comprehensive system that involves all political participants and covers all phases of the electoral process.

At present, the financial operations of riding associations, which are distinct entities in the electoral process, and which make a significant contribution to the overall financial resources of political parties, are shielded from public scrutiny. These riding associations choose the candidates in federal elections. The public currently has no right to scrutinize the nomination campaigns of these candidates, some of whom will eventually sit in the House of Commons. The same is true of party leadership contests, which are major events in electoral democracy and yet are shielded from public scrutiny. Another area that currently escapes public scrutiny is the trust funds set up by parties, which are not covered by the provisions of the *Canada Elections Act*. Eliminating these historically opaque elements of the electoral process is a requirement for streamlining, modernizing, and thus improving the performance of that process.

Ensuring the transparency of election financing is a constant challenge in a democracy. The public has the right to know who has given to whom and how much in order to eliminate any doubt about the role that money plays in politics. Divulging the sources of financing can help restore confidence in the electoral process, particularly in a period in which the Canadian public is looking more critically at its representative institutions.

In closing, I want to thank in particular the members of my staff who worked closely on the writing and production of this report for their professionalism and their unwavering support during this process. I also want to thank Manon Tremblay (University of Ottawa) and James Sprague (Senior Counsel, Elections Canada Legal Services) for their invaluable co-operation in the preparation of this report and the following people for their helpful comments on an earlier version: Jerome Black (McGill University), André Blais (Université de Montréal), John Courtney (University of Saskatchewan), William Cross (Mount Allison University), Donald Desserud (University of New Brunswick), Joanna Harrington (University of Western Ontario), Michael Kinnear (University of Manitoba), Jonathan Malloy (Carleton University), Louis Massicotte (Université de Montréal), Réjean Pelletier (Université Laval), Donald Savoie (Université de Moncton), Alan Siaroff (Lethbridge University), Brian Schwartz (University of Manitoba), Jennifer Smith (Dalhousie University) and Hugh Thorburn (Queen's University).

Jean-Pierre Kingsley

Part 1

Providing a More Accessible and Efficient Electoral Process

Part 1: Providing a More Accessible and Efficient Electoral Process

The elector must, before all else, be the central focus of a successful electoral system. The system must be designed to remove as much as possible obstacles to the ability of the elector to cast his or her vote.

Part I of this report contains recommendations which are intended, in chapter 1 to improve the ability of the elector to ensure that he or she is properly registered to be able to vote, and, in Chapter 2, to address issues respecting the ballot.

Chapter 1: Ensuring that Every Elector is Registered

The following recommendations respecting the ability of electors to register with and update either the National Register of Electors or the relevant list of electors, are based on the belief that the administrative processes should be structured as much as possible in a way that best serves the electorate, allowing them to exercise their rights without unduly prejudicing the efficiency and reliability of the process.

In order to be able to exercise the right to vote, an eligible elector must be on the list of electors for his or her electoral district. In the Canadian system, the mechanism for identifying electors and the electoral district in which they can vote is the list of electors, which is newly created for each election in each electoral district. The list of electors is created from information maintained in the electronic database constituting the National Register of Electors and from revisions made by electors during the election period.[2]

Elections Canada is currently monitoring Internet-based voter registration (and voting) initiatives around the world, and assessing the feasibility of implementing such a system for Canadian federal elections. Ideally, any Internet-based voter registration system would allow electors to both verify and change their registration status on-line.

Elections Canada's post-event surveys conducted after the November 2000 general election revealed support for on-line registration. When asked to think ahead three or four years, 70% of electors indicated that they would like to register to vote on-line, if technology allows. This support increases when security concerns are removed. In addition, other stakeholders such as aboriginal electors, special needs electors and the academic community, indicated strong support for on-line voter registration.

The recommendations that follow are aimed principally at reducing and simplifying the administrative burden, and at increasing the flexibility of the process for registering with the Register or on a list of electors. These measures will not compromise the integrity or reliability of those processes.[3]

In addition to those recommendations, one other recommendation is aimed at increasing confidence in the electoral process by providing deputy returning officers with the authority, in cases of reasonable doubt, to verify eligibility of a potential elector, through the provision of an affidavit or declaration of eligibility from that elector. This will complement the deputy returning officer's current authority to verify the identity of a potential elector on election day.

Background on the National Register of Electors and the Lists of Electors

Prior to 1997, the information needed to create lists of electors for federal elections was gathered through a resource-intensive system of door to door enumeration. Today, lists of electors for each electoral district are prepared for each election from information stored in the electronic database known as the National Register of Electors. While lists are specific to each election and to each electoral district, the Register is an on-going national collection of elector information managed by the Chief Electoral Officer. The Register is regularly updated and revised.[4]

Subject to the exception in s. 48(3) of the Act regarding electors whose names appear on lists of electors established under provincial law, an elector cannot be added to the Register without his or her consent. However, once an elector is registered, the information respecting that elector is continually updated and revised. (An elector can also request his or her removal from the Register.) This revised information comes from a number of sources specified in the Act: from electors themselves; from federal departments or bodies that electors have expressly authorized to give their information to the Chief Electoral Officer; from information held under an Act of a provincial legislature, as set out in schedule 2 of the Act (generally statutes respecting elections, vital statistics and motor vehicles), and from any other source listed in schedule 2.

When an election is called, the Chief Electoral Officer uses information from the National Register of Electors to create preliminary lists of electors for the use of returning officers in each electoral district. During the election period, it is these lists of electors that are the focal point of the registration effort. The lists are of vital importance, since an elector who is not on the list of electors for his or her electoral district cannot vote (s. 6, *Canada Elections Act*). The lists are used to identify a person as an eligible elector in a particular electoral district, to provide electors with information about the electoral process and to facilitate the elector's right to vote.[5]

Notwithstanding the ongoing collection of information in the Register that takes place between elections, there will likely be instances where an eligible elector may not appear on the relevant lists of electors, perhaps because a change in address or other information may not have been communicated to the Register, or because the Register may not have been advised of new electors acquiring the right to vote. The names of deceased electors may still appear on the list if the Register has not yet been advised of their deaths. There are inevitable time lags that occur between events occurring in the real world and when these events are recorded on administrative databases used to update the Register.[6]

As with any permanent register system, recent changes to elector information may not be reflected in the lists of electors produced from the Register. For this reason, the Act provides for a revision period during which the returning officer for each electoral district can deal with applications by electors for additions to, corrections to, or deletions from the lists of electors for that district. This revision period does not end until 6 p.m. (local time) on the sixth day before election day. For a part of this period, electors may also challenge the eligibility of other electors' names on a list.

Following the close of the revision period, official lists of electors are then created for use at the polling stations in each electoral district on election day. (As the advance polls are held before the end of the revision period, "revised lists" are created by the returning officers for use in the advance polls; these lists reflect changes made prior to the advance polls.)

An elector whose name still does not appear on the official lists of electors on election day still has one last chance to register. On election day, the elector can register either with a deputy returning officer authorized to receive registrations at the polling station, or with a registration officer at a registration desk established by the returning officer. For the purposes of s. 6 of the Act, electors who register on election day are deemed to be on the list of electors (as per s. 161(5)).[7]

After the election, the Chief Electoral Officer creates final lists of electors for each district. The final lists include information from the official lists and from election day registration activities. The changes that were made to the lists of electors during the election period, are fed back into the Register, which is then updated.

Recommendations Respecting the Registration Process

1.1.1 Signed Certification of Eligibility for Registration on National Register of Electors

A person who wishes to be registered on the National Register of Electors may request the Chief Electoral Officer to register the person under s. 49 of the Act. In addition to providing or confirming the necessary identification information, an elector must provide the Chief Electoral Officer with a signed certification that he or she is qualified as an elector. The Chief Electoral Officer must be satisfied of the identity of a person. The certification must be signed by the elector in question. This requirement for a signed certification reduces the means of communications open to an elector to request registration.

Nevertheless, because certification serves as a form of written personal assurance from the elector as to his or her eligibility, it contributes to the reliability of the resulting record.

Eligibility, however, can be determined on the basis of evidence other than a written certification personally signed by the relevant elector. For example, information respecting an elector who has been previously verified by another federal department (such as Citizenship and Immigration in the case of individuals who have recently acquired citizenship), may come to the Register. In that case, the personally signed certification adds little to the existing degree of reliability of the information.

The Act already recognizes one instance where information is sufficiently comprehensive and reliable as to not require personally signed certification – that being information coming to the Register via inclusion of the elector on a provincial list of electors.

Moreover, the Act does not uniformly require personally signed certification as a prerequisite to registration. For example, an elector who ultimately gets into the National Register of Electors by registering to vote with the returning officer during an election, is not required by the Act to provide signed certification. An elector who registers another elector on the list under s. 101(1)(*b*), is also not required by the Act to produce a certificate of eligibility personally signed by the elector being added.

Furthermore, it does not appear that, under s. 48(3), the Chief Electoral Officer is restricted to determining an elector's eligibility only on the basis of a signed certification when the elector requests registration following an enquiry from the Chief Electoral Officer.

In each of those cases, under the Act, the responsible officer is required to be satisfied that the person in question is an elector, but that assurance could be based on any sufficiently reliable evidence. (The CEO has issued instructions to returning officers to seek signed certifications in those cases, either from the elector himself or herself or the person requesting the change on behalf of the elector.)

Futhermore, there was no requirement for a personally signed certification under the earlier enumeration system. There too, the responsible officials could determine eligibility on the basis of any form of sufficient evidence.

The above is not to question the requirement for reliable information in establishing eligibility to register. The issue is the form that the evidence of eligibility takes. At the moment, the Act imposes a single form of acceptable proof – the signed certification – thus imposing a degree of rigidity that does not admit for other, equally reliable forms of evidence.

It is also interesting to note that while the Act imposes this rigid requirement for the form in which information must come, there is no corollary offence provision aimed at maintaining the integrity of that specific form. There is no express offence provision respecting the giving of a false certification (as there is in s. 549(3) for the taking of a false oath). The offence is the giving of false information under s. 480 of the Act, which would be equally applicable regardless of the form in which the false information was given. If a person voted without being eligible, the offence would be for voting, not for providing a false certificate. Thus, the enforcement provisions of the Act indicate that it is the substance of the information provided, not the specific form in which it comes, that is the central point of the provision.

A corollary restriction respecting registration also exists in s. 48 (2), which only allows one way for an elector who wishes to be registered, to confirm registration information provided by the alternative sources of information listed in s. 48. The confirmation must be done in writing. This restriction constitutes an administrative burden and makes it more difficult for electors to register, in much the same way as the requirement for a personally signed certification does. Furthermore, the requirement for confirmation in writing in s. 48 (2) is inconsistent with s. 50, which allows electors, once registered, to request changes to their information by several means in addition to writing.

Recommendation: A certification of eligibility, signed by the elector, should no longer be a necessity for being added to the Register. This would recognize the facts that:

- a personally signed written certification is not the sole reliable method of establishing eligibility;
- an elector, under the *Canada Elections Act*, can currently be registered on a list of electors (and thus indirectly with the Register) without the use of a personally signed written certification of eligibility from that elector;
- requiring a personally signed certification to register directly with the Register creates a significant obstacle to registration through alternative means of communication and through the statutory mandated methods of updating the Register.

This change would maximize the ability of electors to register, including the ability to register on-line where alternative evidence of sufficient reliability was available.[8]

Similarly, the recommendation is made to drop the requirement in s. 48(2) of the Act that an elector wishing to register must confirm in writing information provided to the Chief Electoral Officer from sources other than those set out in s. 46. The provision should allow alternative methods of confirmation.[9]

It should be made clear that this recommendation is not to eliminate the need for evidence of eligibility, signed certification in all circumstances, or confirmation in writing in all circumstances. The recommendation is made to permit the registration process to become more flexible by allowing proof of eligibility, or proof of confirmation, to be established by a range of sufficiently reliable evidence. This will facilitate elector registration without compromising the reliability of their information.

1.1.2 Revision of Register on Initiative of the Chief Electoral Officer

Currently, the Act specifies the sources of information available to the Chief Electoral Officer to maintain the Register. These sources generally refer to databases maintained by bodies other than Elections Canada, such as provincial electoral agencies and motor vehicle registrars.

Elections Canada, however, already maintains a local presence throughout the various electoral districts in the person of the returning officer. Returning officers already play an important role, during elections, in the correction and updating of the lists of electors (which subsequently feeds into and updates the Register). If the Chief Electoral Officer was provided with the express authority to conduct local initiatives using returning officers to verify, correct and update the Register between electoral events, the ability of Elections Canada to maintain the accuracy of the Register would be substantially increased.

Under the current provisions of the Act, the Chief Electoral Officer could add returning officers as a reliable source of information under s. 46(1)(*b*)(ii) by adding them to Schedule 2. However, while that would be a step forward, it might leave questions as to the authority of returning officers to actually undertake initiatives, in addition to simply passing on information that came into their hands through other means. Also, it would only provide one method by which Elections Canada could conduct local initiatives outside the electoral period. It would not authorize the Chief Electoral Officer to undertake other forms of inquiry.[10]

Recommendation: In order to increase the capacity of the Chief Electoral Officer to maintain the integrity of the Register, the *Canada Elections Act* should be amended to authorize the Chief Electoral Officer to undertake initiatives to verify, correct and update the Register and to authorize returning officers, and others, to conduct such initiatives outside of electoral events, when requested by the Chief Electoral Officer.

Recommendations Respecting the Lists of Electors

1.1.3 Notice of Confirmation of Registration (Voter Information Card)

There is undue rigidity in the current legislative requirements respecting notices of confirmation of registration.

The Act requires that each returning officer, as soon as possible after the issue of the writ, but not later than the 24th day before election day, send a notice of confirmation of registration to each elector whose name appears on a preliminary list. The notice and time limit serves to assure an elector as soon as possible that he or she is on a list. It also allows an elector who does not receive a notice within that period to know that he or she is not on the list. It allows sufficient time to register or make necessary corrections during the revision period.[11]

Electors who register during the election period are sent a voter confirmation card by day 5 of the election period.

In addition to confirmation of an elector's registered status, the notice is also required by the Act to set out the necessary voting information, which the elector will need to know in order to vote on election day. This includes the address of the elector's advance and the ordinary polling stations, as well as the dates and hours for voting.

The current statutory requirement to have the notices of confirmation of registration both inform an elector of his or her registered status and provide the required voting information caused difficulties in the 37th general election.

In a number of ridings, problems were encountered in meeting the statutory deadline. As a result, mailing of the notices was either delayed or the notices went out with unconfirmed polling station information. The latter necessitated subsequent mailings of revised notices when the polling station originally selected was no longer available.[12]

Secondly, in order to ensure delivery of local voting information to the elector currently living at a given address, notices of confirmation of registration had to be addressed to the registered elector *or occupant* to meet the Canada Post requirement for avoiding automatic forwarding of the notice to an elector who had moved. Even though instructions were clearly stated on the voter information card, this gave rise to confusion in a number of cases where receipt of the notice addressed in this way led new occupants to believe they were on the correct list of electors, when they were not.[13]

It is important that the existing time limit be retained for providing confirmation of registration. The existing time frame ensures that electors have sufficient notice to take advantage of the revision period for updating or correcting their information on the preliminary lists. There is more leeway available for the provision of voting information (dates of advance polls, voting hours, polling station locations, etc.).

During the 37th general election, it was the returning officers, using address labels provided by Elections Canada, who carried out the task of sending notices of confirmation of registration, as required under the Act. With the technology available today, it may no longer be necessary for the returning officer to do so.

There may still be a practical reason for the returning officers to notify electors of their specific voting location and hours, since the returning officers are responsible for confirming the location of polling stations. However, from the perspective of the elector, what is important is that the correct information is received at the right time.

The experience of the 37th general election has demonstrated that while it is important for the Act to specify what information should be sent to electors and when it should be sent, more flexibility is needed respecting who sends the information and the manner in which it is sent.

Recommendation: The current legislative scheme for notices of confirmation of registration should be revised to include more flexibility as to who is to provide electors with the required notices and how that notification is to be done. However, the Act should continue to specify what information is to be provided and when.

This can be accomplished by amending s. 95 of the Act to provide that the Chief Electoral Officer shall cause, as soon as possible after the issue of a writ, but not later than the 24th day before election day, a notice of confirmation of registration to be sent to every elector whose name appears on a preliminary list of electors (subject to the existing exceptions).

The Chief Electoral Officer should also be directed to have sent, to every household or registered elector, the voting information necessary for registered electors in that household to vote (as currently set out in s. 95(2). It should be required that this information be sent as soon as practical, and in any event, not later than a day keyed to the advance polls. In this way, the Chief Electoral Officer can decide who is responsible for sending out the required information to best suit the administrative and technological resources and the circumstances of the day. However, the Act will continue to direct exactly what information is to be sent and the timelines for providing that information.

Whether the above information is sent out in one or more notices should also be left to the discretion of the Chief Electoral Officer, who can adjust the practice to the realities of the circumstances. (A different practice may be adopted for by-elections than for general elections, for example.) The form of those notices should also be established by the Chief Electoral Officer (which reflects the existing legislative direction).

As a corollary, the Act should continue to provide that any elector registered during the election period receives both notice of confirmation of registration and voting information in the manner established by the Chief Electoral Officer.

1.1.4 Allowing Returning Officers to Update Lists on the Basis of Information from the Chief Electoral Officer

Under the current system, once an election is called, the focus of changes to the lists of electors is on initiatives undertaken by the elector. Section 101 provides for a request by an elector to be added to a list of electors. Section 101, however, does not address the updating of a list of electors on the basis of information that comes to the Register after the preliminary lists of electors are created.

In the 37th general election substantial numbers of address changes, and notifications of deaths, came to the Register through statutorily authorized routes just before and after the writs were issued. Had this information come to the Register earlier, it would have been incorporated and the revised information reflected in the preparation of the preliminary lists. Because of the timing, a significant number of changes would need to have been made by electors themselves – an undue, but avoidable administrative burden. A decision was made to provide the new information from the Register to returning officers who made 481 400 revisions to the lists. This is an important method to update the lists which should be made express in the Act.

Recommendation: It is recommended that s. 101 of the Act be amended to expressly provide that returning officers can update lists of electors by adding or deleting electors, or making other changes on the basis of information provided by the Chief Electoral Officer.

1.1.5 Inter-District Changes of Address

When an elector moves from one electoral district to another and the Register has not been updated to reflect a change of address prior to the calling of an election, that elector may face unnecessary administrative hurdles in registering that change on the list of electors after an election is called.[14]

Currently, s. 101(6) of the Act provides that an elector who changes his or her address *within* the same electoral district may contact a returning officer by phone or by any other means, and, on providing satisfactory proof of identity and residence, apply to have the relevant corrections made to the appropriate lists of electors. Such changes of address can also be done by one elector on behalf of all electors living at the same residential address.

This can be done only where the elector changes his or her address within the same electoral district. A registered elector whose change of address takes him or her into a different electoral district cannot correct the relevant list as easily. In order to be added to the list of the electoral district into which the elector has moved, the elector must apply to the returning officer. This requires the completion of the prescribed registration form under s. 101 (or one of the alternative registration processes under that section), a more demanding and onerous administrative process.

It is only because of historic technological limitations that the ability of a registered elector to record a change in his or her address on the list is restricted in this way.

Technological and software advancements, however, have now made it possible for returning officers to verify that an elector is already registered on a list of electors in some other electoral district.

Since the returning officer can now verify that an elector is already on a list of electors, there is no longer any need for the returning officer to independently verify an elector's eligibility to register. The verifiable registration of the elector on an existing list of electors means that the returning officer could treat this kind of address change in the same way as a change of address within the same electoral district is treated.

Recommendation: Subsection 101(6) should be amended to extend the ability of returning officers to record changes of address in cases where a registered elector moves from a different electoral district.

1.1.6 Proof of Identity on Requested Change of Address on List

Section 101 of the Act also authorizes a returning officer (or assistant returning officer) to add the name of any elector to a preliminary list of electors if, among other circumstances, another elector who lives at the same residence completes the prescribed registration form, establishes that the elector should be included on the list and provides satisfactory proof of identity for the elector whose address is to be changed.

The requirement for proof of identify is logical and not onerous when an application is being made at the office of the returning officer or somewhere other than at the residence of the electors in question. In those instances, it is likely that the necessary proof would have been secured from the subject elector.

However, where a request is made at the actual residence of the electors in question, the requirement that the elector requesting the change have proof of identity becomes more onerous. In those instances, one or more of the electors may not be home. They would generally carry with them their proofs of identity. The elector who is found at home is not likely to have the documentation to prove the identity of all of the other electors who also reside there.

In such cases, the need for proof of identity is much reduced. The fact that the elector is found at his or her residence (and, implicitly, can be required to provide proof of his or her own identity if the need arises) reduces substantially the likelihood of fraud. For a similar reason, the corollary requirement in section 101(1)(*a*) that an elector requesting to be added to the list must provide proof of his own identity, should be dropped as an automatic requirement when the elector is found at his or her residence and makes the request there. Finding the elector at his or her own residence should be sufficient evidence of identity in the absence of some circumstance that might give rise to concern.

Proof of identity was not required under the earlier enumeration system. Under that system, as long as the enumerators were satisfied of the propriety of doing so, they were authorized to register electors on the word of one elector regarding the other electors resident in the same location, without requiring the "at home" elector to provide proof of identify for the electors who were not available at that time.

Recommendation: It is recommended that s. 101(1)(*a*) and (*b*) be amended to provide that where a request to add an elector's name to the preliminary lists of electors is made by that elector, or by another elector who lives at the same residence, proof of identity would not be required where the request is made to an election officer at the residence of the elector. The elector requesting the change will still be required to complete the prescribed registration form and establish that the elector in question may be included on the list.

1.1.7 Authority of Deputy Returning Officer to Verify Eligibility

Under the current Act, a deputy returning officer, poll clerk, candidate or candidate's representative who has doubts concerning the identity or right of a person intending to vote at a polling station, may request that the person show satisfactory proof of identity and residence (s. 144(1)). Instead of showing satisfactory proof of identity, the person is authorized to take the prescribed oath.

Where some question arises at the poll as to the eligibility (citizenship and age) of a person who is on the list of electors, a deputy returning officer has no authority to require any form of proof of eligibility with respect to questions of identity. The individual's presence on the list of electors is deemed, under the current Act, to be sufficient proof of eligibility.[15]

There would be little resulting burden on individual electors or on the system if, in cases where reasonable questions of eligibility arise, potential electors were required to verify their eligibility to vote by providing a written affidavit or solemn declaration of their eligibility. The requirement for the oath or affirmation to be in writing would be to ensure a record. The current enforcement provisions respecting oaths would be available respecting these oaths or declarations.

Recommendation: It is recommended that s. 144 be amended to include the authority to require a written affidavit or solemn affirmation of eligibility by a potential elector where reasonable doubt is raised concerning that person's eligibility by a deputy returning officer, poll clerk, candidate or candidate's representative.

Chapter 2: Ensuring that Every Vote Counts

1.2.1 Same Names on Ballot

In the 37th general election, two candidates in one electoral district filed nomination papers with identical names. This created some confusion in the preparation of the ballot because, while s. 117 of the *Canada Elections Act* directs that names are to appear on the ballot alphabetically, the Act fails to make allowance for a situation where two candidates with no political affiliation have identical names. Listing the candidates in alphabetical order according to party name does not appear to be an option as the names of parties may differ in English and French. Furthermore, in Quebec, political party names appear in French first, before the English version, and in other provinces, the English version precedes the French version.

The statute currently provides a resolution mechanism respecting identical names for independent candidates: the address or occupation of the candidates is to be listed and the names ordered accordingly. This method serves two purposes. It not only provides a mechanism for determining order of appearance, but it also serves to distinguish the otherwise identical candidates.

The Act does not address the issue of identical names for party-affiliated candidates. In the past, the informal practice has been to assign order on the ballot by the simple expedience of the luck of the draw.[16]

Recommendation: Section 117 of the Act should be amended to reflect the practice adopted by returning officers in the past, by providing that where the names of two or more candidates are identical, the order of their appearance on the ballot is to be determined by the luck of the draw. This would apply both to candidates who are independent and to candidates who are endorsed by parties.

1.2.2 Option to Decline Ballot

There is a growing perception among some of Canada's electorate that there should be a way in which an elector can register his or her dissatisfaction with the political process by declining his or her ballot. The *Canada Elections Act* currently does not provide any authority for that to be done.[17]

In order to remain vital and meaningful, the vote must remain responsive to the needs of all Canadians. The time may have come to allow an elector a formal means of expressing dissatisfaction with the political system in a manner that is not only peaceful, but is meaningful as well. Such a change at the federal level would mirror similar innovations that have taken place in a number of provinces: Ontario, Alberta, Manitoba, Nova Scotia and the

Yukon – all of which have provisions in their electoral statutes for ballots to be declined and of which Manitoba's may serve as a model.[18]

Recommendation: The *Canada Elections Act* should be amended to provide for the means for a ballot to be declined, recorded and reported as such in the official ballot results and which respects the principle of the secrecy of the vote.

1.2.3 Deadline to Obtain Transfer Certificate

Every effort is made to ensure that all polling stations provide level access. However, the limited time frames of an election and questions of space availability, sometimes result in less than optimal locations having to serve as polling stations.[19]

Section 159 of the Act provides the means whereby an elector with a physical disability who cannot vote without difficulty in his or her polling division, may vote at another polling station where level access is provided. In order to do so, the elector must request a transfer certificate from the returning officer for the elector's electoral district before 10:00 p.m. of the Friday immediately before election day. The elector may apply either personally or through one of a number of individuals identified in the Act, acting on his or her behalf. A transfer certificate is then issued by the returning officer, which allows the elector to vote in another polling station in the same electoral district.[20]

The ability of s. 159 to adequately address this concern, however, is compromised by the time limit imposed by that section for making the application for the certificate. Subsection 95(3) of the Act expressly provides that the notice of confirmation of registration sent out by a returning officer must invite the elector to advise the returning officer if the elector requires level access, and that his or her polling station does not have it. Sometimes electors are not aware of the accessibility of the relevant polling station until the deadline for application has passed. Also, sometimes returning officers may be unable to verify the availability of level access (as defined by Elections Canada) at a polling site because of distance, and must rely on information obtained from landlords, which may or may not be accurate. In the past, the Chief Electoral Officer has used his authority under s. 17 of the Act to extend the time for application and issuance of the required certificate if an elector found himself or herself assigned to a polling station that did not provide level access.

The purpose of the deadline is to allow sufficient time for a copy of the certificate to be sent to the deputy returning officer for the normal polling station, for the person to whom the certificate has been issued. However, this copy does not have to be received in order for the elector to vote in the new polling division, provided he or she presents the original of the required transfer certificate in that division. The time limit is a matter of administrative convenience only.[21]

The value of this time limit is questionable compared to the importance of the right to vote that could be lost as a result of administrative convenience. In most cases, with modern technology, the relevant copy of the certificate can be forwarded to the deputy returning officer very quickly, or the deputy returning officer can be advised in some other fashion.

Furthermore, the imposition of the time limit is inconsistent with the practice in the Act for other forms of transfer certificates. Transfer certificates are available under s. 158 of the Act to candidates and to persons who have been appointed after the last day of the advance polls to serve as election officers for a polling station other than their own. No time limit is imposed by the Act respecting those certificates.

Recommendation: Section 159 of the Act should be amended to remove any time limit for application for a transfer certificate respecting level access. The removal of the time limit will not create an undue administrative burden, will recognize further the constitutional right of all individuals to have access to the voting process and will be consistent with the statutory practice set out in s. 158.[22]

1.2.4 Time Frames for Special Voting Rules

Under s. 232 of the Act, electors who wish to vote by special ballot and who are not resident in Canada may apply for a special ballot any time after the issue of the writ and before 6:00 p.m. on the sixth day before election day. Effectively, however, this right cannot truly be exercised immediately after the issue of the writ. Before an application can be made, the required forms must be available and the necessary returning office must be operational.[23]

A similar difficulty was avoided with respect to the revision period. The Act expressly does not create the right to revise one's information on the list until the revision period commences on a date fixed by the Chief Electoral Officer (which date is to be as soon as possible after the issue of the writ).

Recommendation: Section 232 should be amended to provide that the period for making an application under Division 4 of Part 11 for a special ballot, commence at the date fixed by the Chief Electoral Officer. This date is to be as soon as possible after the issue of the writ.

1.2.5 Requiring Affidavit When Another Person Has Already Voted in Elector's Name

On occasion, an elector may discover at a polling station that he or she has been shown as having voted on the list of electors when he or she has not done so. Section 147 of the Act addresses this concern by providing that if a person asks for a ballot at a polling station after someone else has voted under that person's name, the person is entitled to receive a ballot and to vote, after having taken the prescribed oath and having satisfied the deputy returning officer as to their identity and entitlement to vote at the polling station.[24]

It is an offence to swear a false oath under the Act (s. 549), however, in the event of a prosecution, the taking of the oath would have to be proven. In order to provide for the better enforcement of the Act, it would be preferable if the person were required to swear a written affidavit or solemn declaration rather than taking the oath orally. The only extra burden upon the person in question would be a signature.

Recommendation: It is recommended that the Act be amended to allow an elector who has not voted, but who is shown on a list of electors to have voted, to vote once he or she swears a written affidavit or solemn declaration before the deputy returning officer.

Part 2

Greater Accessibility for Candidates and Political Parties

Part 2: Greater Accessibility for Candidates and Political Parties

The object of the electoral system is, of course, the casting of votes to select representatives to the House of Commons from the various candidates who have come forward. The process by which a person becomes a candidate can be as important as the actual final casting of the elector's vote. The best person in the world cannot be elected if he or she does not successfully complete the process to become a candidate. Also, the electorate will not be able to fully exercise an informed vote unless that person, and, if he or she is endorsed by a political party, that party, has a reasonable opportunity to participate in the election.

Part 2 of this report addresses aspects of the electoral process which impact upon the ability of persons and political parties to participate fairly and fully in the electoral process. It is divided into two chapters. Chapter 1 addresses the specific process by which a person is nominated as a candidate. Chapter 2 looks at the current party system in the *Canada Elections Act* and sets out recommendations which are designed to enhance, and rationalize, the participation rights of smaller parties.

Chapter 1: Enhancing Candidates' Participation

Nomination

It is a constitutional right of electors to run as candidates in federal elections. The ultimate goal of the nomination process should be to maximize the ability of eligible persons to exercise this constitutional right without compromising the effective and efficient operation of the process.[25]

It is reasonable to require that those seeking elected office be serious in their willingness to undertake the burdens involved in seeking public office. It is also reasonable to ensure that those seeking public office are entitled to so do and to require that the information in support of candidature be reliable and accurate. In the pursuit of these goals, however, the current system has become unduly complex, with multiple and redundant checks aimed at ensuring the seriousness of the prospective candidate and the reliability of submitted information. Furthermore, some of these checks serve outdated notions that no longer reflect modern views of public office or they fail to serve their intended goal.[26]

Cumulatively, these checks create an administrative burden for both those seeking office and for the electoral system charged with verification of those requirements. The section that follows, explores how the complexity of the current nomination process can be reduced and simplified, with little or no reduction in the certainty respecting a candidate.

The section below also deals with the issue of equality of opportunity as it relates to employee leave of absence to be a candidate in an election. Only employers to whom Part III of the *Canada Labour Code* applies are required to grant such leave. This inequality could be dispensed with by extending the obligation to all employers, as discussed below.

Technically, under the current system, a person who wishes to be a candidate in an election does not put his or her candidature forward. The prospective candidate must be nominated by a minimum number of electors, as specified in the Act.[27]

The nomination paper must have the names, addresses and signatures, recorded in the presence of a witness, of at least 100 electors resident in the electoral district in which the candidate wishes to run (only 50 electors are necessary for electoral districts listed in Schedule 3 of the Act – which are generally the more remote and sparsely populated districts). The paper must also have the name and address of each witness to those signatures. The witness to the candidate's consent (discussed below) is under an obligation to use due diligence to ensure that each of the nominating electors is a person resident in the electoral district.[28]

The Act specifies additional information that must be included in the nomination paper. This includes personal and administrative information necessary to compete in the election and information establishing compliance with administrative requirements of the Act respecting the prospective candidate's official agent (including his or her signed consent) and the proposed auditor. If the candidacy is endorsed by a registered or eligible political party, the name of that party must be given. If there is no party affiliation, prospective candidates must indicate their choice of whether they will have the word "independent" or no designation of political affiliation recorded under their name in election documents.

The nomination papers must also include a statement by the prospective candidate consenting to the nomination. This statement must be signed and sworn in the presence of a witness who is an elector, but is not the person who administers the oath to the candidate; it must have the signature of that witness.

Currently, a nomination paper must be received by the returning officer or designate, in the electoral district in which the nominee wishes to be a candidate. This paper can be filed at any time after the issue of the notice of election, but must be received no later than 2:00 p.m. on the Monday that is the 21st day before election day. The paper must be filed by the person who witnessed the prospective candidate's consent to be a candidate. A candidate cannot file his or her own nomination papers.

The nomination paper may also be submitted by electronic means within the statutory time period, provided that the original documents are received by the returning officer not later than 48 hours after the close of nominations.[29]

When the witness to the prospective candidate's consent files the nomination paper, the Act requires the witness to swear an additional oath before the returning officer confirming that the witness knows the prospective candidate, that the witness is qualified as an elector, and that the prospective candidate signed the consent to the nomination in the presence of the witness.

When the witness files the nomination paper, a deposit of $1 000 must be made (which is refundable if the nomination is not accepted by the returning officer, or on the candidate's compliance with the filing requirements of the Act). There must be a statement by an auditor and an official agent consenting to act in that capacity, and, if applicable, an instrument in writing signed by the leader of the registered party or eligible party (or designated representative) that states that the prospective candidate is endorsed by the party in accordance with the Act.[30]

The Act imposes an express duty upon the returning officer and the assistant returning officer to be in the office of the returning officer between 12:00 noon and 2:00 p.m. on the closing day for nominations to receive nominations respecting prospective candidates whose nomination papers have not yet been received.

The nomination having been received, the returning officer must then confirm whether the candidacy is accepted or refused. This must be done within 48 hours after a nomination paper is filed. The returning officer is required to verify, in accordance with the instructions of the Chief Electoral Officer, that the nomination paper is complete. This includes verifying that the paper has the required number of nominating electors' signatures and that those electors are entitled to vote in the electoral district in which the prospective candidate seeks to be a candidate. If the returning officer refuses to accept the paper, it can be replaced with a new nomination paper or it can be corrected, provided that the new or corrected paper is filed with the returning officer before the close of nominations.

2.1.1 Signatures of Nominating Electors

The requirement that a nomination paper be accompanied by a specific number of signatures of supportive electors is an old one, originating in 1874. As the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission) stated in its 1992 report *Reforming Electoral Democracy,* the requirement exists so prospective candidates can demonstrate that they have a degree of support for their candidature and is justified by the need to have elections contested only by candidates who have shown that they represent the political preference of some voters.

The requirement for the signatures of 100 (or 50) eligible electors imposes a serious demand upon the resources of both the candidate in securing those signatures and upon the electoral system in verifying them. There were three official rejections of nominations during the course of the 37th general election, each of which was due to the fact that the confirmation process revealed that too few of the submitted signatures were from electors residing in the candidate's electoral district. One further rejection was referred to the Commissioner of Canada Elections.[31]

The value being served by the current requirement is nominal at best. In the case of candidates who are nominated by parties, that nomination in itself (in light of the statutory requirements for an organization to be considered an eligible party) serves as an indication of some electoral support and the fact that a candidate enjoys the political preference of some voters. The nomination process within political parties can itself be arduous, and can serve as a greater indication of political seriousness than the ability to induce 100 (or 50) individuals to sign one's nomination papers.

Even for those candidates who run under an independent banner, the modern reality is that the ability to secure 100 (or 50) signatures as part of one's nomination does not demonstrate any real electoral support. Past elections are rife with candidacies endorsed by the required nominating signatures, but which, in fact, enjoyed little serious support. More than anything else, the current requirement is more a measure of a prospective candidate's administrative abilities than of his or her electoral support.

In addition to the benefits of the requirement being questionable, it imposes a strain on the resources of the electoral system. It has proven to be administratively difficult to verify the submitted signatures within the 48 hours provided for the decision on candidacy to be made. At best, the time available allows only the verification that the address of a nominating elector falls within the relevant electoral district. It is not possible to verify the other *bona fides* of the signatures. This surely reduces further, whatever benefit is seen to flow from the requirement to have the signatures in the first place. Also, the answer does not appear to be to make more time available for the verification of signatures. Parties have voiced concerns that the 48-hour period for verification is too long.

Recommendation: In order to reduce the administrative burden on a prospective candidate, the requirement for the signatures of 100 (or 50) eligible electors should be dropped from the nomination process.

2.1.2 Requirement for Witness to File Papers and Swear Oath

The value of the requirements that nominating papers be filed with and sworn before the returning officer by the witness to the candidate's consent is also questionable. The witness is required to swear before the returning officer that he or she knows the prospective candidate, that the witness is a qualified elector, and that the prospective candidate signed the consent in the presence of the witness. This requirement demands the personal attendance of the witness before the returning officer and the swearing of an oath there, which is an additional administrative burden, both upon the parties and the electoral system.

Furthermore, the Act is not consistent in its requirement for the witness to file and swear an oath. Section 73 of the Act permits a candidate to send his or her nomination papers and supporting documents directly and personally to the returning officer by electronic means. In that case, the witness is not required to file the papers and does not have to take an oath.

Recommendation: Prospective candidates should be permitted to file their nomination papers themselves. The requirement for a witness to the candidate's consent to file the nomination papers and swear an oath before the returning officer should be dropped.

This will make the statutory practice consistent, whether the papers are filed manually or electronically.

2.1.3 Candidate's Consent Under Oath to Run

The requirement that a candidate's consent be sworn is likely intended to ensure the seriousness of a candidature in three ways: to impress upon the candidate the seriousness of the act which he or she is about to embark upon; to discourage frivolous candidacy because of the religious or moral implications of the oath; and, to increase the certainty of the information being given in light of the penalties under the Act for giving false oaths.

(Punishable under the *Criminal Code* as perjury under s. 131, or under the *Canada Elections Act* as a breach of s. 549(3).)[32]

At the same time, while the requirement for the prospective candidate's oath likely imposes no great burden upon residents of urban centers where officials capable of taking oaths are easily at hand, the same is not true for all prospective candidates residing in more remote areas. Difficulties in locating persons before whom oaths may be sworn also loom larger when the time limits for filing nomination papers are at stake.

Whatever one's view as to the ethical or moral impact of modern oath taking, the question must be asked as to whether the value added by the requirement for the candidate's oath is truly necessary. In modern times, the $1 000 deposit required to file a nomination likely results in a similar degree of certainty respecting a candidate's commitment to participate in the electoral process and comply with the electoral requirements.

If the requirement for an oath were dropped, the enforcement aspects of the Act respecting the veracity of submitted information can be maintained by making it an offence for a candidate to make a false statement on a nomination paper, similar to various other prohibitions in the Act respecting false or misleading statements (such as ss. 56, 91, 92 and 281).

Recommendation: The current requirement for the prospective candidate's consent to be made under oath should be dropped. Statutory prohibition against making a false or misleading statement in a nomination paper should be added.

2.1.4 Period to Confirm Nomination

If the above recommendations respecting the simplification of the nomination process are adopted, returning officers will not require 48 hours to verify a nomination, once filed. The verification can be almost immediate. Furthermore, removing the current 48-hour verification period from the Act will facilitate the printing of ballots.

Recommendation: The Act should be amended to provide that a returning officer must verify a nomination paper no later than the end of the nomination period on the 21st day before election day.

2.1.5 Candidate's Deposit

The candidate's deposit acts not only as a performance guarantee, which is its principal role under the *Canada Elections Act*, but also indirectly operates to reduce the likelihood of candidatures that have little or no intent to participate seriously in the process. The requirement to post a $1 000 refundable deposit contributes in a practical sense to reducing the likelihood of a candidate putting forth his or her candidature when that person has no real intention of running. However, it appears that the effectiveness of this tool has been

inadvertently diminished. Prior to 1993, the Act stipulated that the deposit (which was then only $200) had to be in legal tender or certified cheque made payable to the Receiver General for Canada. This requirement was removed with the 1993 adoption of Bill C-114. As a result, at every general election since the removal of the requirement for cash or certified cheque, there have been a few incidences of cheques being returned for lack of sufficient funds. The Act is silent on the consequences of NSF cheques.

Recommendation: The Act should be amended to require that a candidate's deposit be made by way of cash, certified cheque, money order or other guarantee of funds as approved by the Chief Electoral Officer.

2.1.6 Party Filing of Candidate's Deposit

The Act currently requires that when a candidate's nomination papers are filed with the returning officer, they must be accompanied by the candidate's deposit (s. 67(4)). This is one of the older electoral process requirements and originally appeared in the *Dominion Elections Act, 1874* (at which time the deposit was $50).

When candidates are endorsed by political parties, it is not uncommon for the candidate's deposit to be provided by the endorsing party. The current requirement for nomination papers to be accompanied by the deposit, results in the party having to undertake numerous transfers of funds from party accounts to the various candidates before it is then filed with the relevant returning officers. Political parties have requested that provision be made to allow parties to deposit directly with the Receiver General for Canada, the appropriate sum representing the deposit for all of the candidates endorsed by the party. Direct deposit would appear to be a practical and effective amendment that takes into account the modern realities of electronic fund transfer, provided that the administrative process can be developed to adequately accommodate this innovation.[33]

Recommendation: The Act should be amended to provide, once the Chief Electoral Officer is satisfied of the implementation of an adequate administrative process, that a political party may remit the deposits required for those candidates endorsed by the party to the Receiver General through the Chief Electoral Officer.

As a corollary provision, s. 67(4) of the Act should also be amended to provide that where the returning officer is satisfied that a candidate's deposit has been filed directly with the Receiver General for Canada through the Chief Electoral Officer by the political party endorsing the candidate, the nomination papers need not be accompanied by the deposit.

In order to prevent miscommunication and inadvertent errors in the process, the Act should further provide that a returning officer must consult with the Chief Electoral Officer before refusing a candidature, including for failure to file the required deposit.

2.1.7 *Party Filing of Leader's Endorsement of Candidate*

When a candidate has been endorsed by a political party, the candidate is required to file with his or her nomination papers, a signed statement by the leader of the relevant party indicating that the candidate has been endorsed by the party (s. 67(4)). Unlike other aspects of a candidate's nomination material, which are generated locally, party leader endorsements are generated at party headquarters. Parties have advised Elections Canada that the requirement for the party to generate and send individual endorsements for each candidate to each relevant returning officer imposes a considerable resource demand upon the party.[34]

Recommendation: The Act should be amended to allow parties to file with the Chief Electoral Officer, a confirmation of the full names, addresses, and number of candidates who have been endorsed by the party, and to allow returning officers to accept a nomination paper on being satisfied that the Chief Electoral Officer has received a party endorsement of that candidate. In order to prevent miscommunication and inadvertent errors in the process, the Act should further provide that a returning officer must consult with the Chief Electoral Officer before refusing a candidature, including a refusal because of a lack of leader's endorsement.

2.1.8 *Equal Opportunity to Be a Candidate*

In *Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election,* it was recommended that the right of an employee to a leave of absence to seek office in a federal election be extended to all employees, not simply those included under Part III of the *Canada Labour Code*. Specifically, it was stated that:

> Section 87 of the *Canada Elections Act* [now s. 80] requires every employer to grant an employee a leave of absence, with or without pay, to seek nomination as a candidate and to be a candidate for election. This section does not extend to those working outside of federal jurisdiction because its application is currently restricted to employees included under Part III of the *Canada Labour Code*.
>
> This provision can thus be viewed as discriminating against those who work outside of federal jurisdiction. The extension of this right to all employees would be in accordance with s. 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It is relevant to note that s. 148 of the Act [now s. 132], which guarantees every employee four consecutive [now three] hours for the purpose of casting his or her vote, applies to all employers.

This recommendation, which was also made by the Lortie Commission in 1992, has not yet been implemented.

Recommendation: The right to a leave of absence without pay for the purpose of being a candidate at a federal election should be extended to all employees, whether the individual is employed under federal, provincial or territorial law. This should not preclude an employer from authorizing paid leave. On the understanding that there may be instances where an employee's leave of absence could be seriously detrimental to an employer's operations, the Act should provide for an exception in such cases, along with a mechanism to determine the effect of an absence where the issue is in dispute. An example of such a mechanism already exists in the Manitoba *Elections Act*.[35]

Chapter 2: Enhancing Political Parties' Participation

The vitality of any political system can be seen in its capacity to evolve and reflect changes in the society in which it operates. The continuing strength of the Canadian political system is demonstrated by the gradual emergence and continuing development of our party system. That evolution can be traced in the growth of the rights and responsibilities of political parties in the history of the *Canada Elections Act*.[36]

The reforms suggested below are aimed at redressing inequities that have developed under the current legislative scheme as a result of the expanding role accorded to parties in the Act. Some of these inequities arose in pursuing political ends that are either no longer necessary or no longer supportable in the face of the political rights guaranteed by the *Charter of Rights and Freedoms*.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, the Lortie Commission, stated in its 1992 report (*Electoral Reform and Party Financing*), that political parties are the "primary political organizations" in the Canadian system of representative electoral democracy. As noted in that report, political parties serve three important functions. They:

- structure electoral choice and thus, make the vote meaningful;
- provide mechanisms for political participation and thus, enhance democratic self-government; and
- organize elected representation in Parliament and thus, contribute to the effective operation of responsible government.

Thus, parties have a role in the political process, not because of any inherent political right of parties themselves, but because these organizations have been proven to be powerful and vital tools for the development of political thought and the marshalling of the political process. It is this contribution of the party system that ultimately enhances the electoral rights of electors. Reforming inequities in party participation, therefore, should be seen as useful, not simply from the perspective of the party organization, but from the perspective of the public, which benefits from the electoral role played by parties.

2.2.1 Status of Eligible Party

The current party system under the *Canada Elections Act* is unduly complex and creates unnecessary distinctions between parties. It needs to be simplified and clarified.

The concept of "party" is integral to the *Canada Elections Act*. A political party is a group of people who share a common political ideology and who come together in a formal organization with rules and structure, a leader and other officers, for the primary purpose of electing their members to the House of Commons. The modern Canadian electoral system is, for the most part, predicated on the existence of political parties.

The *Canada Elections Act* recognizes several types of status for political parties: eligible parties, registered parties, suspended parties, parties with a right to have their name on the ballot, and third parties (the last of which may not even be a political party as defined above).

The central focus of the party structure of the *Canada Elections* Act is the registered party. A registered party is a party that has registered with the Chief Electoral Officer and fields at least fifty confirmed candidates in a general election.[37]

The Act is currently structured around the idea that the registered party is the organizational form which is most likely, and best able, to form governments. For that reason, the participatory rights and obligations of political parties in the Act are organized around the registered party. Registered parties are given greater participation rights under the Act than other parties (e.g. the right to party name on the ballot, access to information respecting electors, ability to put forward nominees to work as revising officers, the ability of their candidates to put forward nominees to work as deputy returning officers and poll clerks, the right to maintain a party name from election to election, the right to receive finance surpluses from candidates at the end of a campaign, etc.). Registered parties also receive public funding, which other parties do not, and have greater reporting obligations.

When the concept of a registered party was first introduced in the Act in 1970, the requirement that the party run at least 50 candidates in a general election was imposed primarily as an indication of a serious commitment to the political process.

However, when the *Election Expenses Act* created the first legislative regulation of spending limits and public funding in 1974, the concept of registered party began to evolve from simply the hallmark of a major political party, to the touchstone for apportioning public funding and the apportionment of other finite resources, such as broadcasting time. Insofar as public funding and other resources could not be given to everyone who wished to participate in an election, the ability to field 50 candidates began to serve as the basis for eligibility for apportionment. This was, in effect, an enhancement of the original concept of a registered party. The fielding of 50 candidates was viewed as demonstrating serious intent to engage in the rigors of electoral competition at a level indicating relatively broad appeal for its programs and ideas (as stated by the Lortie Commission), which would in turn justify access to legislatively mandated resources.[38]

A political party applies to the Chief Electoral Officer for registration as a registered party. At that time, it must satisfy the Chief Electoral Officer regarding a number of administrative requirements. They include the name, the short form name, and logo of the party (which must not be confusing with that of other already registered parties), its address, its officers, names and addresses of one hundred electors who are members of the party, and so forth. These

details establish the standing of the applicant as a "party" and provide the administrative information for operational purposes. Until the calling of a general election, at which time it has the opportunity to field the required number of candidates, a party that has passed this administrative stage of the process is known as an "eligible" party. Subsequently, at the close of the period for the confirmation of nominations at the next general election, if that eligible party is unable to field the required number of candidates, it loses its eligible status.

A registered party that fails to maintain the requisite number of candidates in a general election loses its registered status and becomes a suspended party. Because that party will have been subject to certain reporting requirements as a registered party, because it will have been subject to specific limitations and because it may have enjoyed certain economic advantages because of its status as a registered party, it is required, as a suspended party, to file specific reports with the Chief Electoral Officer to complete the record of its activities. A suspended party is also required to turn over the cash equivalent of its assets, after debts, to the Chief Electoral Officer, who forwards it to the Receiver General for Canada. Once these steps are taken by the suspended party, the Chief Electoral Officer officially deregisters the party (notwithstanding that it was, in fact, deemed to be deregistered on suspension). The party can apply again to be registered (which, with compliance to a number of accompanying administrative responsibilities – s. 394) will stop the required passing of assets), at which point the process begins anew as it assumes the status of an eligible party.

Both eligible parties and registered parties may also lose their status for failure to comply with various reporting requirements of the Act. This penalty is at the discretion of the Chief Electoral Officer. In such cases, an eligible party loses its eligibility and a registered party becomes a suspended party.

A party may also apply for the withdrawal of its application for registration or for withdrawal of its deregistration.

The current flaw in the existing party structure of the Act lies in its focus on registered parties in its grant of rights and imposition of obligations.

There have been disparities in rights between registered parties and other political parties since the introduction of the concept of registered parties in the 1970s. These disparities continue under the current *Canada Elections Act*. For example, only registered parties enjoy access to lists of electors under s. 45 of the Act and only registered parties (or their relevant local electoral district association) are entitled to a candidate's financial surplus at the end of an election. Only registered parties are entitled to the broadcasting rights under the Act. Only registered parties are entitled to the reimbursement from the public purse of a portion of election expenses. Furthermore, prior to the amendments made by S.C. 2001, c. 21, only a registered party candidate had the right to the inclusion of his or her party affiliation on the ballot, while a candidate fielded by another party did not. While this distinction was partially addressed by amendment under S.C. 2001, c. 21, other distinctions were not resolved (the amendment provided that an eligible party fielding at least twelve candidates will have the right to be included on a ballot).[39]

With the passage of Bill C-2, non-registered political parties were subjected to a further inequality, this time respecting their spending limits. Prior to Bill C-2, only registered parties and candidates were subject to spending limits on election expenses, and only registered parties and candidates were subject to the reporting requirements of the Act, since they were the only organizations benefiting from public funding support.

The introduction of restrictions upon third party election advertising changed that.

As originally conceived for the purposes of Bill C-2, a third party would not strive for the election of itself or its members to the House of Commons. Its participation was thought of as being limited to supporting (or opposing) the election of some other person to the House, in the belief that the third party's particular interest would be advanced by its support or opposition for the person seeking election.[40]

However, the definition of "third party" in the Act is drawn so broadly that it technically results in every group or person not registered as a party or candidate, being considered a third party. The Act defines a third party as "a person or a group, other than a candidate, registered party or electoral district association of a registered party". Thus, a political party, which is not a registered party, becomes by default a "third party", notwithstanding that the party may be attempting to secure the election of its members to the House of Commons rather than operating to support (or oppose) the election of others.

The problem with this is that the spending limits and reporting obligations imposed upon third parties by the *Canada Elections Act* are designed to reflect the status of a third party as a body supporting (or opposing) the election of others, rather than attempting to secure the election of its own members. These spending limits are imposed only on election advertising expenses, unlike the broader limits imposed upon a registered party's election expenses, and they are much lower than the limits for registered parties. The reporting obligations, insofar as they are focused upon contributions and expenses relating to advertising expenses, are much less comprehensive than the reporting obligations of registered parties.

Prior to the third party scheme, political parties, which, because they were new or because they were not sufficiently mainline to qualify as registered parties (thereby securing a portion of public funding support), were nonetheless able to participate fully in an election to the limits of their financial resources. Thus, the electoral system continued to benefit from their participation.

Under Bill C-2, unregistered political parties default to the status of a third party and are thereby subject to the third party regime in the Act. This misrepresents the nature of those parties. It highlights and expands existing disparities in electoral participation, and imposes an inappropriate reporting regime upon those parties.

There are three essential sets of rights and obligations respecting participation in federal elections under the *Canada Elections Act*: public funding rights, participation rights, and voter identification rights.

A party's right to public funding (whether through the tax credit scheme, or through direct partial reimbursement of election expenses) warrants evidence of some meaningful support by the Canadian electorate. This requirement is justified by the recognition that public funds cannot reasonably be expected to be extended to everybody who may wish to seek election to the House of Commons. The same argument would apply to broadcasting rights, which, even though they do not involve a claim upon the public purse, draw upon finite resources (broadcasting time) and have a cost to the broadcaster.

Voter participation and voter identification rights are not subject to the same constraints as public funding and, therefore, should be approached on a different basis. In other words, the concept of "registered" party, as indicative of the extent of a party's participation in an election, which is useful and justifiable in the context of the apportionment of finite resources, may not be as useful in the context of participation and voter identification rights.

The fact that a party does not field at least fifty candidates should not preclude the organization from political party status, nor should it affect the right of the electorate to know the party affiliation of candidates being run by that party.

The current party structure of the Act is unduly focused upon public funding aspects of party participation. It fails to recognize the true role of those parties that may not participate to a degree warranting public funding, but nonetheless play an important and historic role in the electoral process.

While parties may enhance the development of policy and the selection and campaigns of candidates, they may also operate to impose practical restraints upon those who wish to stand for election and represent the views of that party. Consequently, it is important to the concept of an informed vote that electors know if a candidate is a member of a political party.

More than one person is required to form a political party. This is implicitly recognized in s. 366(2) of the Act, which requires a party to have at least 100 members who are qualified electors. By definition, the concept of a political party involves the coming together of numbers of people. However, from the perspective of the informed vote, the identification of a candidate as being endorsed by a party does not depend on the number of other candidates that party chooses to endorse. It is important that every candidate endorsed by that party be so identified. This is so even if a party chooses to endorse only one candidate. Just as in the case of a by-election (where there will be only one candidate for a party), the voters in a general election who must consider a candidate should know if that individual is associated with a party and may have party commitments.

The ability of parties to participate in an election should also not be tied to candidate numbers in other matters, except those involving public funding or broadcasting rights (which will be discussed in Part 4). Once it is granted that party participation in an election is a beneficial thing, as many participation rights as possible should be extended equally to all parties. There appears to be no reason why participation rights not tied to public resources should be extended only to parties that field a specific number of candidates.

Extending participation rights to all parties will enhance the ability of those parties to get their messages to the public and will further the possibility for an informed vote. Emerging parties, or parties that otherwise do not meet the requirements for registered party status, should not be denied planning tools, such as voter information, that are made available to registered parties. This makes it more difficult for new parties to get their messages across to the public as efficiently or effectively as registered parties. It makes it harder for new ideas to be put before the electorate.

The imposition of third party spending limits upon non-registered political parties also ultimately increases the difficulty those parties experience in putting their policies and positions before the electorate.

The right to maintain a party name between elections should also not be restricted only to registered parties. Even a party that runs 12 candidates at a general election, and has the right to have its name appear on the ballot, does not enjoy any protection under the Act respecting future incursions against its name by other parties. It may lose its ability to run in future elections under that name, if the name is appropriated by another party. The registration requirements of the Act respecting confusing names only apply to names of registered parties and parties that have been designated eligible for registration. It is possible for a party to apply for registration under the statute with a name that may be confused with that of another, non-registered party. In determining whether the applicant's party name may be confusing, the Chief Electoral Officer may take into account only the names of other registered parties and partics that are eligible for registration. A party that had its party name on the ballot in the last general election because it ran between 12 and 49 candidates, will not be considered in that process unless it has re-applied for registration after that general election and was again designated eligible. Thus, it is possible for an emerging party, through the loss of its name, to lose its party recognition and the advances it has made in getting its message across to the electorate.

Lastly, reporting obligations, which currently apply only to registered parties, should apply to eligible parties as well. The fact that a party does not field 50 or more candidates does not diminish the importance of disclosure for smaller parties in the context of the principle of the informed vote.

Consequently, for all of the above reasons, it is important that the party structure of the *Canada Elections Act* be amended to better reflect the realities of political party participation in an election. The following recommendations should facilitate the emergence of new parties, provide more complete financial disclosure by eligible parties, and bring all political parties into a similar and appropriate regime in the Act.

Recommendations: There should be only two types of political parties under the *Canada Elections Act* – eligible parties and registered parties.

The definition of eligible parties should be expanded to include all organizations that exist as political parties, that satisfy the administrative requirements respecting the existence and structure of the party under s. 366 of the Act, and that have, in a general election, between 1 and 49 confirmed candidates for election to the House of Commons.

A registered party would be a party that has in a general election at least 50 confirmed candidates for election to the House of Commons.

All eligible and registered parties should be entitled to the same rights and obligations except those involving the division of limited resources; they should further be subject to the same disclosure and reporting obligations.

Spending limits for an eligible party should be determined in the same manner as spending limits for a registered party.

The status of an eligible party would continue unchanged from one general election until the close of the period for the confirmation of nominations in the next general election, in the same way that registered parties currently maintain their registered status from one general election until the next.

A registered party that in a subsequent general election has only 1 to 49 confirmed candidates would resume the status of an eligible party and continue to be entitled to the rights and obligations, including reporting obligations, of an eligible party.

Failure to have at least one confirmed candidate at the close of nominations in a general election would cause a party, whether it was previously designated registered or eligible, to lose its party status.

To avoid the loss of party status that might result due to merely temporary circumstances, a party that has lost its status as an eligible party because it lacks the required confirmed candidates at a general election, could preserve its name if it advises the Chief Electoral Officer of its intention to field at least one candidate in the next general election. This would avoid unnecessary duplication of effort, which would result if the party were required to start afresh and provide the Chief Electoral Officer with sufficient evidence of party status. Failure in the next general election to secure the required number of confirmed candidates to maintain party status would result in the loss of that status. The party should continue to be subject to its reporting obligations during this period.

The category of "suspended" parties should be eliminated in order to reduce the complexity of the Act.

A political party that wished to cease being treated as a party under the Act could relinquish that status. It would be subject to final reporting obligations.

Appendix 2 illustrates the application of these recommendations.

2.2.2 *Distribution of Lists of Electors*

Aside from being a necessary tool to manage the actual voting process, the list of electors is an important planning and campaigning tool. For this reason, the *Canada Elections Act* provides limited rights of access to these lists to parties and to candidates. Section 94 provides that during an election, returning officers are to distribute copies of the preliminary lists of electors to each candidate in the electoral district who requests it. Outside of the electoral period, s. 45 directs that the Chief Electoral Officer is to provide annually, to each member for each electoral district, and on request, to each registered party that endorsed a candidate in the electoral district in the last election, a copy (in electronic form) of the list of electors for that district (taken from the National Register of Electors). Also, under s. 109, the Chief Electoral Officer is required, after election day, to provide copies of the final list of electors for each electoral district to each registered party that endorsed a candidate in the electoral district and to the member who was elected for that district.[41]

Receipt of a list of electors carries with it the duty to use that list responsibly and to protect the privacy rights of electors. Section 110 imposes limitations upon the use that parties, members, and candidates can make of the lists that they receive. (Generally, recipients are restricted to using the lists to communicate with electors, including soliciting contributions. The extent of the use of the lists for such communication varies, depending on the status of the user as a registered party, a member or a candidate.) Section 111 prohibits any person from knowingly using personal information recorded in a list of electors for a purpose other than to enable registered parties, members or candidates to communicate with electors in accordance with s. 110 or in a federal election or referendum. It is an offence to breach these restrictions (s. 487), punishable on summary conviction by a fine of not more than $1 000, or imprisonment of not more than three months, or both.

The distribution provisions of the Act in s. 45 (respecting the annual distribution of lists) and s. 109 (respecting the distribution of final lists of electors after election day) are inequitable both in their failure to make eligible parties entitled to a copy of the list and in their restriction of the right of distribution only to parties that ran a candidate in that district in the last election.[42]

Restricting the distribution of the list to registered parties that ran a candidate in the electoral district in the last election, makes it difficult for parties that do not meet these requirements to expand into new electoral districts or districts in which they have hitherto not run a candidate. In the case of electoral districts, it creates an advantage for parties that already have a presence in the electoral district over parties seeking to expand.

The existing restrictions on the distribution of lists in ss. 45 and 109 were likely aimed at protecting the privacy of electors by limiting unnecessary distribution of the lists. However, as explained above, distribution to eligible parties and to parties planning to expand into new districts is a useful and necessary aspect of fair competition in the electoral process.

Concerns may be raised that a wider distribution of the list may carry with it a greater risk to privacy concerns. In order to avoid unnecessary distribution, where parties had not run a candidate in the district in the last election, distribution could be restricted to where the lists were requested by those parties as is the case with distribution of the list to registered parties now. Beyond this, it is important to recognize that while distribution of the lists is currently controlled, the universe of distribution to registered parties and candidates cannot be viewed as being narrow. The real protection respecting the privacy interests of the lists lies in the offence provisions respecting abuse of the information on the lists. These provisions will continue to apply to the expanded distribution. All parties receiving the lists would also continue to be guided by guidelines issued by Elections Canada.

Recommendation: Sections 45 and 109 of the Canada Elections Act should be amended to give eligible parties the same rights as registered parties respecting access to annual and final lists of electors, and to provide that the list for a district should be distributed to all registered and eligible parties on request whether or not they had run a candidate in that district in the last election.

Part 3

The Use of Public Monies to Advance Access and Accountability

Part 3: The Use of Public Monies to Advance Access and Accountability

To ensure that the electoral process does not become dominated by those with the most resources, the *Canada Elections Act* both limits election expenses and provides a degree of public support to increase the ability of those with more limited resources to participate in elections.

Part 3 of this report contains recommendations intended to improve public funding aspects of the Act.

Chapter 1: Public Monies to Advance Access

A measure of public funding has been part of the federal electoral system since 1974 and serves to increase access to the process. That funding is provided both directly, through a scheme for the payment of candidate and registered party expenses, and indirectly, through a scheme of income tax credits.

The purpose of public funding is to increase access to the electoral process. Together with election expense limits, public funding is intended to contribute towards a more level playing field in the electoral process.[43]

Even given the commitment to access that public funding signifies, the practical reality is that it is not reasonable, or possible, to fully fund whatever campaign any and all persons might want to conduct in order to seek election to the House.

Public funding must therefore be provided on a fair basis. Public funding must be dependent upon compliance with the various financial requirements and limitations of the Act. The public funding of non-compliant campaigns would undermine confidence in the system.

The balance achieved by the current public funding legislative scheme with respect to its goals and realities – access to the electoral process, the practical limitations upon the public purse, and compliance – on the whole works well. However, a number of concerns have arisen about how that balance could be better adjusted and about how inefficiencies might be reduced and improvements made.

3.1.1 Reimbursement of Candidates' Expenses

Direct funding for campaigns is provided in two ways – through the direct payment of a portion of auditors' expenses and through the partial reimbursement of other campaign expenses. In the reimbursement of electoral expenses, the limitations of the public purse are reflected in the current scheme by including in the calculation the degree to which a candidate's participation in the process has secured public support.

Direct reimbursement of candidates is provided under the *Canada Elections Act* through a two-stage process. A candidate must first qualify for reimbursement. Once qualified, a candidate is entitled to reimbursement of a fixed percentage of his or her election expenses. Concerns have arisen respecting the threshold for qualification for candidates.[44]

Qualification is achieved either by being elected, or by securing a fixed percentage of the vote (s. 464). This is intended to reflect the public support of the campaign in question. Currently, the qualification standards differ for candidates and parties. A candidate who failed to be elected must have received 15% of the valid votes cast in his or her electoral district in order to qualify. Party qualification for reimbursement is set at a lower percentage.

The party must garner either 5% of the vote in the electoral districts in which it has confirmed candidates, or an overall 2% of the national vote.

3.1.1.1 Qualification Threshold for Candidates' Reimbursement

The existing qualification level for candidates places more emphasis on public support and less emphasis on enhancing access to the system. Re-balancing these two aspects, by lowering the qualification level, would better accomplish the overall goal of increasing access to the process without imposing an undue burden upon public finances.[45]

Many electoral districts have five or more candidates and it is not uncommon for three or four of those candidates to fail to reach the 15% threshold. This is particularly true if the winning candidate has a large share of the vote. This does not argue against the appropriateness of a threshold, but it does argue against a threshold that is too high.[46]

Fifteen percent of the vote reflects much more than a basic level of public support. A candidate with less than 15% of the vote may well have received over 6 000 votes in an average district. This should not be regarded as a minimum degree of public support.

The current 5% threshold for party qualification would serve as a better measurement of reasonable public support for candidates. Reducing the threshold qualification limit for candidates to 5% of the votes cast would require that a candidate receive about 2 000 votes in an average district to qualify for public funding. Two thousand votes is a significant amount of public support and is an adequate measure to warrant public funding.

Reducing the current 15% threshold to 5% would also make the thresholds for candidates and parties consistent and it would make it easier for candidates to contest seats not in their party's traditional area of strength. This would result in a broader national participation as it would also improve access for new parties to public funding for their candidates' campaigns.[47]

Recommendation: The threshold for candidates to be qualified for reimbursement should be set at 5% of the valid votes cast in his or her electoral district.

See appendix 1 for a table illustrating the effect of the recommended 5% threshold to candidate reimbursement in the 2000 general election.

3.1.2 Issue of Tax Receipts by Registered Parties for Pre-Registration Contributions

As noted earlier, public funding for the electoral process is also provided indirectly through a scheme of income tax credits for political contributions (under s. 127(3) of the *Income Tax Act*).[48] However, as is the case with direct public funding of electoral expenses, the income tax credit scheme also seeks a balance between the desire to increase access to the process

and the reality that public resources cannot reasonably support every person or party seeking public office. As a result, only certain political contributions qualify for the tax credit (contributions to registered political parties and to candidates) and only a portion of those qualified contributions will be reflected in the credit. This is similar to the approach followed in the direct funding for election expenses. There is a concern, however, that the basis for qualification used in the current tax scheme results in a financial advantage for some political parties.

Under the *Income Tax Act,* a registered political party can only give a tax receipt for a contribution that was received by the party after it achieved registered party status.

Registration is a two-stage process. A political party first applies to the Chief Electoral Officer for registered status. If it meets the administrative requirements for registration, it becomes an eligible party. Full registered status cannot be secured until the calling of a general election. At that time, if the party fields at least 50 confirmed candidates for election, it secures full registered party status. Once registered, a party retains its status as a registered party until the next general election, at which time it must again field at least 50 confirmed candidates in order to retain that status.

This continuing registered party status provides registered parties with an economic advantage over non-registered parties during the period between elections. This advantage exists even over parties that have successfully applied to the Chief Electoral Officer for registered status and are awaiting the calling of a general election in order to field the necessary candidates. Contributions to the registered parties will be qualified for the tax credit, while contributions to the other parties will not. It will, thus, be easier for the registered parties to solicit financial support.

This advantage continues even once a general election is called. Even if the previously non-registered party fields 50 confirmed candidates, and qualifies to be registered, only those contributions received after its registration will be eligible for the tax credit. Thus, while both registered and previously non-registered parties in the general election may demonstrate the same qualifying degree of participation in the election to warrant public support, the earlier registered party goes into the election with a financial advantage, simply because it participated in an earlier election. This financial advantage of a registered party over a non-registered party cannot currently be addressed between elections, regardless of the public support or political commitment the non-registered party may achieve during that period.

The current process also results in a further financial advantage to the registered party. Its superior ability to attract contributions will likely result in the registered party being better positioned to meet the early expenses of a campaign. Much of the expense of an election must be incurred or committed before the close of the nomination period. A party that is eligible, but not yet registered, suffers a significant barrier to raising the funds to meet expenses incurred before the close of nominations.

While the inequity resulting from this process cannot be perfectly resolved, it can be lessened. Allowing an eligible party, which subsequently achieves registered party status, to issue tax receipts for contributions received in the period following its successful application for political party status, will reduce somewhat the existing inequity in the current system.

Recommendation: A party that achieves registered party status in a general election should be allowed to issue tax receipts for contributions received by that party either from the time that its application for registration was accepted by the Chief Electoral Officer, or from the time of the last general election, whichever is later.

3.1.3 Disposition of Surplus Funds of Independent Candidates

Subsection 473(2) of the *Canada Elections Act* currently provides that after an election, an independent candidate's surplus funds are to be transferred to the Receiver General for Canada. This requirement applies whether or not the independent candidate was elected.

By contrast, the surplus funds of a candidate endorsed by a registered party are to be transferred to his or her registered party, or to the party's electoral district association.

Surplus funds transferred to the registered party may be, in subsequent elections, used to fund the campaigns of that party's endorsed candidates. Thus, endorsed candidates have a financial advantage over independent candidates, who must start from scratch with each new campaign.

The reason the surpluses of independent candidates are treated differently from those of endorsed candidates lies in the simple reality that, in the case of independent candidates, there is no registered party, or electoral district association of a registered party, to which surpluses may be turned over. Furthermore, there may be concerns about leaving the surplus in the hands of the independent candidates, who may not run again or who may not be in a position to ensure sufficient safeguards for those funds between elections.

Independent candidates are an important part of our Parliamentary tradition. However, the requirement that each campaign be started from scratch financially can discourage independent candidates from making subsequent attempts at election. The current system may also discourage contributors from supporting independent candidates.

To the extent possible, the electoral process should not be constructed in a manner that handicaps independent candidates. Any such disadvantages should be justifiable and reasonably unavoidable.

The fact is that concerns respecting independent candidate's surpluses can be easily addressed without resort to the draconian form of forfeiture that is currently employed.

All that would be necessary, both to adequately ensure the integrity of the surpluses between elections and to avoid the existing inequity in the system, would be to provide that any surplus funds transferred by an independent candidate to the Receiver General for Canada should be returnable to the independent candidate if that person is an independent candidate in the next general election or a by-election.

A similar recommendation was made in the earlier *Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election.*

Recommendation: Any surplus funds transferred by an independent candidate to the Receiver General for Canada should be returnable to the candidate if he or she is nominated as an independent candidate in the next general election or a by-election.

Chapter 2: Public Monies to Advance Accountability

The *Canada Elections Act* provides that, where a party or a candidate is required to file a return, the return must be audited by an independent auditor.[49] The auditor generally reviews the return and provides a report in which he or she is required to state whether: the return does not present fairly the information contained in the financial records on which it is based; the auditor has not received all of the information and explanation which the auditor requires; or, it appears that proper accounting records have not been kept. (The actual wording may vary depending on the specific type of return being reviewed by the auditor.)

The auditor's report thus serves as a valuable compliance tool. This nature of the auditor's services is recognized in the Act's treatment of auditor's fees separately and differently from other electoral expenses. For example, public money that goes towards auditors' fees are dealt with as direct payments to the auditor, rather than through the reimbursement mechanism. As well, payment of a candidate's auditor fees is not dependent on the candidate's success in the election, as is the case with the reimbursement of other candidate expenses (s. 466).

The recommendations that follow address elements of the current system respecting the reimbursement of auditor's fees that do not fairly reflect the work the auditor is to do, or that do not fully recognize the nature of the compliance role played by the auditor in the process. One of the recommendations will rectify an existing uncertainty respecting an auditor's eligibility.[50]

3.2.1 Auditor Acting for More than One Candidate

An inadvertent confusion is created in the *Canada Elections Act* by the direction in s. 85.1 respecting the auditor for a candidate. Section 85.1 provides that (subject to ss. 84 and 85) a person may be appointed as official agent or auditor for a candidate notwithstanding that the person is a member of a partnership that has been appointed as an auditor either for a candidate in an electoral district *other* than the electoral district of the candidate for whom the appointment is being made, or for a registered party.

This provision is useful in the context of official agents, as it resolves a concern respecting the prohibition in s. 84 against a person who is already appointed as an auditor also being appointed as an official agent. It makes it clear that the appointment of one's business partner as an *auditor* for a candidate or for a registered party does not preclude one from being appointed as the *official agent* for a candidate in a *different* electoral district.

However, it is possible to construe the provision in s. 85.1 as an implied prohibition against a person being appointed an auditor for a candidate where that person's partner has been appointed an auditor for another candidate in the *same* electoral district or for a registered party.[51]

Section 85 of the Act contains no prohibition against a person who is appointed an auditor for one candidate or for a registered party also being appointed an auditor for another candidate. There is no such prohibition anywhere in the *Canada Elections Act*. Since there is no prohibition against acting as an auditor for more than one candidate, there should be no confusion as to a person's ability to act as an auditor when his or her partner has also been appointed as an auditor for another candidate or a registered party.

The fact that s. 85.1 is expressly stated to be subject to ss. 84 and 85 indicates that s. 85.1 was intended to eliminate potential confusion respecting partnerships, rather than as an implied prohibition against anything else. To avoid future uncertainty, it would be preferable to make that clear rather than relying on principles of statutory interpretation. This can be done by removing the unnecessary reference in s. 85.1 to the situation of partners serving as auditors.

Recommendation: Section 85.1 should be amended to avoid confusion as to the ability of an auditor to act for more than one candidate regardless of the electoral district. This can be done by rewording the provision to refer only to the ability of a person to serve as an official agent where his or her partner has been appointed as an auditor.

3.2.2 Free the Payment of Auditor's Fees from Requirement for Unqualified Report

The *Canada Elections Act* currently provides for payment of a portion of the fees that an auditor charges a candidate (s. 467). However, fees are payable only if the auditor's report does not contain any of the noted reservations respecting the return (s. 465(1)(*b*)).

The requirement appears to be imposed in order that a candidate will comply with the various requirements of the Act. Where a candidate's actions have been such that his or her auditor can only make a qualified report, the right to public payment of a portion of the auditor's fees will be lost and the candidate will be personally responsible for the full payment of those fees.

This requirement indirectly results in exposing the auditor to greater risk respecting the collection of his or her fees, and may be perceived as acting as a disincentive to a fully impartial report. The auditor who submits a report with reservations or qualifications will lose his or her right to direct payment of a portion of his or her fees from the state and leave him or her in the position of having to secure the full payment from the candidate – who may not always be in the position to make that full payment promptly. Yet the auditor, in submitting a qualified report, has carried out the very duty imposed upon him or her by the Act.

The direct payment from public funds of a portion of the auditor's fees to the auditor, rather than to the candidate, is in recognition that the services provided by the auditor benefit the public as well as the candidate. The auditor should not be penalized in the recovery of that portion for performing precisely the public function that he or she was mandated by the Act to perform.

Recommendation: The payment of the public funding portion of an auditor's fees should not be dependent on the auditor submitting an unqualified report.

3.2.3 Amount of Public Payment of a Candidate's Auditor Fees

Currently, the public portion of a candidate's auditor fees are set at 3% of the candidate's *election expenses* (with a minimum of $250 and a maximum of $1 500). However, in preparing his or her report, an auditor is required by the Act to review and report not simply upon the candidate's election expenses, but upon the candidate's electoral campaign expenses, which includes a candidate's personal expenses and disputed and unpaid claims (ss. 451(2) and 453).

As noted, the auditor reviews these expenses in large part for the compliance purposes of the Act. Consequently, the public payment of the fees should be set as a percentage of all of the campaign expenses that the auditor has been required by the Act to review.[52]

Also, as noted, the Act currently sets a minimum and maximum amount on auditor's expenses of $250 and $1 500 respectively. However, the Act makes no provision for adjusting these fees to reflect inflation.

Recommendation: The public payment of auditor fees should be based on the total of the expenses (set out in s. 451(2)(*a*) to (*e*)), which the auditor is required to review in order to comply with his or her mandate under s. 453.

The minimum and maximum payments should be adjusted for inflation.

3.2.4 Public Payment of a Portion of a Party's Auditor Fees

Like candidates, registered parties are required by the *Canada Elections Act* to make financial returns appropriate to their circumstances. As registered parties have a continuing existence between elections, and operate for political purposes in that time, they are required to file two types of financial returns under the Act. A fiscal return must be filed annually (s. 424) and an election expenses return must be filed following every general election (s. 429).

The annual fiscal return sets out information respecting the party's activities during the year, including: information on contributions received in that year; a statement of the party's assets and liabilities and any surplus or deficit; a statement of its revenues and expenses; a statement for each electoral district of transfers of funds from the party to one of its candidates or to one of its electoral district associations, or a trust fund established for the election of one of its candidates; a return for election expenses for each by-election in that fiscal period; and, a statement of loans or securities.

The election expenses return focuses on the party's election expenses during the general election to which it relates.

As is the case with candidates' returns, both of the registered party returns must be audited and the auditor's report included with the return. However, the Act does not provide for any public payment of the auditor's fees relating to these reports, unlike the provision for public payment in the case of candidates' reports. Yet, the work involved with the audit of these returns can be extensive, expensive, and a potential financial burden to smaller parties.

The role of the auditor respecting the financial returns of a party is the same as that played respecting candidates' returns. While the auditor may be seen as performing a service to the party in ensuring that it's books and records are complete and adequate, the auditor must also be seen as playing an important public compliance role in the system.

Therefore, the Act should also provide for the payment of some portion of the registered party's auditor fees. In recognition of the fact that the principal statutory purpose of the audit is to assist in the administration of the Act, it would not be unreasonable if the state's portion of the auditor fees were set at 75% of the total fee.[53]

The payment for party auditor fees should be subject to a maximum (as is the case with the existing payment for the candidate auditor fees). Based on survey results the maximum cap on the payment of audit fees for annual returns could be set at approximately $18 000, with a cap of $15 000 being used for the election returns (which involve less work). These caps should be subject to inflationary adjustment.

Recommendation: The Act should provide for the payment of 75% of the auditor fees of a registered party respecting its financial returns under the Act, subject to a maximum cap. A cap of $18 000 could be set for the portion of fees that would be paid from the public purse for the fiscal return and a cap of $15 000 for the election return. These caps should be subject to an inflationary adjustment.

Part 4

Ensuring Fair Competition – Broadcasting

Part 4: Ensuring Fair Competition – Broadcasting

The communication of ideas is vital to the electoral process; and broadcasting has proven to be one of the most powerful and effective tools for the communication of ideas. It is also a very expensive and limited resource. As noted by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission) in its 1992 report, *Reforming Electoral Democracy*, "fairness in electoral competition requires that the contenders be given reasonable access to those media channels that are likely to be most effective in carrying their arguments to voters". Equally, the public has a right to be informed in a "fair and objective way".[54]

The recommendations in this Part are aimed at the creation of an efficient legislated broadcasting regime that recognizes radio and television broadcasting as an important means of communication during an election; that recognizes that broadcasting resources are not unlimited or without cost; that allows the electorate adequate access to the views of parties that have demonstrated their reflection of the public's aspirations and beliefs, as well as to new or emerging views; that recognizes the importance of parties being able to determine when and how they wish to communicate their views to the electorate; and that ensures adequate and real access to broadcasting time by the parties.

Political Broadcasting

The importance of broadcasting is recognized in the *Canada Elections Act* by its provision of a specific regulatory scheme within the statute. That scheme is administered by the Broadcasting Arbitrator. (Communications are also regulated by the CRTC under the *Broadcasting Act*.) The communications scheme under the *Canada Elections Act* aims to ensure adequate broadcasting access for political views during an election. It does this in two ways. In order to ensure that prime broadcasting time cannot be monopolized, it requires that prime time be available for purchase by all parties. Secondly, to ensure that the communication of ideas is not totally dependent on financial resources, the Act provides for a specified amount of free broadcasting time for all registered parties (and to a limited extent to eligible parties).

There is no legal limitation on the amount of prime time broadcasting that a registered or eligible party may purchase under the existing provisions of the Act, other than for the general spending limits imposed by the Act. However, in recognition of the limited amount of prime time broadcasting actually available for purchase, the Act sets out a scheme whereby a basic amount of prime time (390 minutes) must be made available for purchase by registered parties. That available prime time is apportioned among the various registered parties according to a specified formula. Parties are free to purchase more prime time above this guaranteed amount, provided that the broadcaster is prepared to sell such time to the party.

As eligible parties are not entitled to a portion of this 390 minute pool of paid time, the Act provides that those eligible parties are entitled to purchase, from a total pool of 39 minutes, the lesser of the smallest apportionment of time allocated to a registered party, or 6 minutes. This time is not counted in the initial computation of the 390 minute pool.

The statutorily mandated apportionment of the 390 minutes of base amount of prime time available for purchase is based on factors that give equal weight to the percentage of seats in the House of Commons and the percentage of the popular vote obtained by each of the registered parties in the previous general election, and half weight to the number of candidates endorsed by each of the registered parties as a proportion of all candidates endorsed. The Broadcasting Arbitrator has the discretion to modify this apportionment where he or she considers that an allocation made in accordance with that calculation would be unfair to a registered party or to the public interest.

The Act also provides for disputes over the purchase of actual time, under this allocation, to be arbitrated by the Broadcasting Arbitrator.

It should be noted that the allocation of paid broadcasting time does not necessarily result in the actual utilization of the resources available. For example, in the 1995 decision of the Alberta Court of Appeal in *Reform Party of Canada* v. *Canada (Attorney General)* (1995), 123 D.L.R. (4th) 366 (Alta. C.A.), the Court noted that, at that time, while the full allotment of time was purchased on a limited number of radio stations, no political party had purchased all of its allotment of broadcasting time on any television station. In fact, the experience of the last few elections, as related by the Broadcasting Arbitrator, is that smaller parties rarely utilize any of the paid time apportioned to them because they are unable to afford to buy it. Even the larger parties rarely, if ever, utilize their full allocation on any station, and all of them purchase time only on a select number of networks or stations.

In order to ensure that broadcasting is not totally dependent on financial resources, the Act also requires the provision by certain networks of minimum free broadcasting time to parties that is no less than the amount of free broadcasting time made available at the last general election. This pool of free time is apportioned among the parties as follows. Two minutes is first apportioned to every registered party and to every eligible party which has elected not to take part in the paid time apportionment. That time is deducted from the pool. The remainder is then apportioned between the other registered and eligible parties in the same proportion that the paid time apportioned to them bears to the overall paid time available for apportionment (390 + 39 minutes).

The apportionment of paid and free broadcasting time to eligible parties is carried out only to address the situation where the eligible party achieves registered party status during a general election. An eligible party which does not achieve registered status loses its eligible status and with the accompanying broadcasting time otherwise apportioned to it.

While the existing system is laudable in its goals, it is not wholly effective or efficient in its accomplishment. A number of concerns have been identified. The current statutory apportionment of paid time unduly fetters the ability of emerging parties to purchase enough time to make a meaningful case to the Canadian public. In an attempt to offset the adverse discriminatory effects of the existing formula, the Broadcasting Arbitrator, since 1992, has exercised his discretionary authority under the Act to modify the statutory apportionment formula, by apportioning one-third of the base time equally among all parties.[55]

In addition, the current reliance of the free time broadcasting regime upon the paid time regime introduces a substantial degree of artificiality into the system because parties are required to participate in the apportionment of paid time (which they may never use) in order to secure their free time allocation.

Furthermore, the current requirement that free time need only be provided by "networks" makes that regime dependent upon an organizational arrangement of diminishing national importance.[56]

While many radio stations and most television stations in Quebec are part of a network, most of the radio and television stations in English Canada are not part of a network. Only CBC and CTV television stations currently so qualify.

Under the current free time regime, networks are entitled to provide the required free time at whatever time the network feels is appropriate, and to package time in broadcasts of specific lengths, as they see fit. The Broadcasting Arbitrator has noted that free time is usually given out in five or ten minute blocks and that it is typically packaged with other free-time blocks.

Lastly, although the Act purports to give political parties the benefit of the lowest applicable rates for paid time, the Broadcasting Arbitrator believes that the provision is badly worded and does not achieve this purpose. The Arbitrator is of the view that the provision does not give candidates and parties access to the same rates that are given the station's most favoured commercial advertisers, and that it allows stations to charge much higher rates for political broadcasts.[57]

Ultimately, one wants an efficient legislated system that recognizes radio and television broadcasting as an important means of communication during an election; that recognizes that broadcasting resources are not unlimited or without cost; that allows the electorate adequate access to the views of parties that have demonstrated their reflection of the public's aspirations and beliefs, as well as to new or emerging views; that recognizes the importance of parties being able to determine when and how they wish to communicate their views to the electorate; and that ensures adequate and real access to broadcasting time by the parties.

4.1.1 Sever Free and Paid Time Regimes

To this end, the existing inter-relationship between paid time and free time should be severed and each should be made operationally independent. This will remove the need for registered parties that have no intention or ability to buy paid time to participate in a paid time apportionment exercise. In the following recommendations, all suggestions respecting particular amounts of time are based on suggestions submitted by the Broadcasting Arbitrator.[58]

Recommendation: A party's entitlement to free broadcasting time should not be dependent upon that party's entitlement to paid broadcasting time.

4.1.2 Broadcasting Rights Restricted to Registered Parties

Insofar as broadcasting time is a finite resource, the statutory rights to the provision of free time, should be restricted to registered parties. Eligible parties would be entitled to be treated as registered parties up to nomination day, at which point they must become a registered party. A party that failed to achieve registered status would forfeit the broadcasting rights apportioned up to that point. Eligible parties would, in any event, be able to purchase paid

time at lowest unit rates, if a station were prepared to sell it at that rate subject to the parties' election expense limits.

Recommendation: Only registered parties should have the right to free broadcasting time.

4.1.3 Free Time Regime

To offset the declining importance of networks in the Canadian broadcasting system, the Act should be amended to provide for free time provision by all conventional television stations (not just networks) that broadcast news or public affairs program, all news/talk radio stations, and all specialty television services that focus on news or public affairs. This time would be apportioned equally between all registered parties that request such time. For this purpose, eligible parties would be treated as registered parties unless they fail to achieve registered status by the deadline.

While imposing the requirement to provide free time upon all stations and services has the advantage of simplicity, the Broadcasting Arbitrator has suggested that an overly broad approach would give rise to some practical concerns. Imposing the obligation upon all radio stations for example, would raise the possibility of parties having to make requests to hundreds of individual stations, some of which may not be capable of coping with such requests, or their music programming may not be compatible with extensive spoken-word programming.

Political broadcasting is essentially public affairs broadcasting and there is a logic in imposing the obligation to provide free time political broadcasts upon stations or services that include significant news or public affairs programming as part of their mandate. This targeted universe would be comprised of the following stations:

Radio Stations
CBC (Radio One)
Private English radio (limited to news/talk radio stations)
SRC (Première Chaîne)
Private French radio (limited to news/talk radio stations)

Conventional Television Stations
CBC
CTV
CanWest Global
Other (e.g. CHUM, Craig)
SRC
TVA
TQS

Specialty Television Services
CBC Newsworld
CPAC
CTV Newsnet
Pulse24
ROBTv
RCI
RDI
Canal Nouvelles

Increasing the universe of stations and services obliged to provide free time would increase the reach of free time broadcasting and necessitate less time being required of each station. For this reason, each subject station would be required to provide only 60 minutes of free time broadcasting over the course of the campaign.

It has been suggested by the Broadcasting Arbitrator that extending the requirement to provide free time to all television stations in this manner would not affect the situation in French Canada, where all stations are already covered, but would render the situation in English Canada much more equitable, reducing significantly the number of minutes provided (from 214 to 60) and by making all television stations subject to the same requirement. The net exposure for free time advertising would increase because of the greater combined reach.

The Act should not direct when free time is provided or the length of any broadcast provided.

The Act should, however, direct that free time be scheduled reasonably evenly over the last three weeks of the election period, i.e. following the nomination date cutoff.

In order to accommodate the participation of eligible parties in this process, free broadcasts should only be permitted after the nomination date cutoff, to allow for the readjustment of apportionment should an eligible party fail to achieve registered party status or a registered party fail to keep its registered party status.

Recommendations: The *Canada Elections Act* should specify that 60 minutes of free time, divided equally between all registered parties that request it, is to be provided by all television stations (not just networks) that broadcast news or public affairs programs, and by all news/talk radio stations and specialty television services focusing on news or public affairs.

The Act should not direct when free time is provided or the length of any broadcast provided.

The Act should specify that free time be scheduled reasonably evenly over the election period to avoid parties attempting to schedule all of their free time within the last week of the election.

In order to accommodate the participation of eligible parties in this process, free broadcasts should only be permitted after the nomination date cut-off to allow for the readjustment of apportionment in the event of the failure of an eligible party to achieve registered party status or a registered party to maintain its status.

4.1.4 Paid Time Regime

The paid time regime of the Act should be amended to provide for 100 minutes of paid time, which each party has a right to buy at the lowest unit charge, subject only to the party's election expense spending limit. The scheduling of purchased time should be at the discretion of the registered party (as at present), pre-empting regular commercial ads if necessary. (However, the Broadcasting Arbitrator suggests this should rarely be necessary. CRTC regulations do not count political ads towards the twelve minute limit per hour of commercial messages on television stations.)

There should be an overall cap of 300 minutes, which each station must make available for purchase by all parties. Where the number of parties seeking to purchase paid time at the lowest unit rate would require the station to provide more than this cap, the station should be allowed to reduce every party's requested time on a *pro rata* basis, subject to the moderation of any disputes by the Broadcasting Arbitrator. The Broadcasting Arbitrator should also be authorized to arbitrate disputes over the purchase of specific time slots.[59]

The Broadcasting Arbitrator has suggested that the statutory rate for the sale of paid broadcast time be based upon a comparable provision in s. 315(*b*) of the United States *Communications Act,* which employs the concept of "lowest unit charge". This is calculated to avoid the current uncertainty arising out of the Act's present use of the term "equivalent time" (which, according to the Broadcasting Arbitrator, makes complaints about rates difficult to compare and assess). It is suggested that stations not be allowed to charge an amount exceeding the lowest unit charge made for the same class and amount of time on the same facilities made available to any other person for the same period.

A party wishing to buy more than the 100 minutes of preferential-rate time would be free to do so subject only to its election expense limits and the agreement of the stations, which would be obliged to treat all parties equitably in this regard. In the unlikely event of one party attempting to dominate the market unfairly, disputes could be resolved by the Broadcasting Arbitrator.

The existing statutory provisions in s. 344 of the Act require each registered party and each eligible party wishing to buy paid time, to give notice of its desire to purchase paid time no later than ten days following the issue of the writs for a general election. Disputes in this regard would continue to be arbitrated by the Broadcasting Arbitrator, according to the principles currently set out in s. 344.

Recommendations: The Act should be amended so that each registered party has the right to buy up to 100 minutes per station of paid time at the lowest unit rate, subject to their election expense spending limits.

The scheduling of purchased time should be at the discretion of the registered party, pre-empting regular commercial advertisements if necessary (same as the existing system).

Registered parties would be required to pre-notify the station of their scheduling intentions within ten days of the issue of the writs (same as the existing system).

There should be an overall cap of 300 minutes on the amount of paid time, which each station must provide overall to all parties. Where the number of parties seeking to purchase paid time at the lowest unit rate would require the station to provide more than this cap, the station should be allowed to reduce every party's requested time on a *pro rata* basis, subject to the moderation of any disputes by the Broadcasting Arbitrator.

The Broadcasting Arbitrator should be authorized to arbitrate disputes over the purchase of specific time slots.

The statutory rate for the sale of paid broadcast time should be based on the concept of "lowest unit charge" in order to avoid the current uncertainty arising out of the Act's use of the phrase "equivalent time".

Any registered party wishing to buy more than the 100 minutes of paid time, and any eligible party wishing to buy paid time, would be free to do so at the lowest unit rate, subject only to its election expense limits and the willingness of the station to sell the time. Again, in the unlikely event of one party attempting to dominate the market unfairly, disputes could be resolved by the Broadcasting Arbitrator.

4.1.5 Election Opinion Surveys

To provide electors with the means of judging the reliability of election opinion surveys, the *Canada Elections Act* currently contains a two-stage disclosure scheme respecting the transmission of such surveys. Section 326 requires the first person transmitting an election opinion survey, and any person who subsequently transmits the survey within 24 hours of its first transmission, to provide a basic package of information respecting it. This package indicates the name of the sponsor of the survey, the name of the person or organization who conducted it, the date on which the survey was conducted, the population from which the sample of respondents was drawn, the number of people who were contacted to participate in the survey, and, if applicable, the margin of error in respect of the data obtained.

This obligation falls equally upon the print and broadcast media.

A person who wishes to analyze the survey in more detail may contact the sponsor of the survey for a more detailed report respecting its methodology and how it was conducted. The obligation upon the sponsor to provide the report, and the requested content, is set out in s. 326(3).

To ensure that the public is aware of the right to secure the more detailed report set out in s. 326(3), the print media, and any broadcast media not regulated by the CRTC (e.g. the Internet) are required to include, with the basic package of information, the wording of the questions used in the survey and the means by which the more comprehensive report referred to in s. 326(3) may be obtained.

This obligation does not extend to the broadcast media regulated by the CRTC.

Admittedly, it may not be as feasible in a broadcast transmission to include the information required by s. 326(2) as it is in a print or electronic print transmission. However, there appears to be no reason why broadcasters subject to the disclosure obligations of s. 326(1) could not, as a minimum, be required to have the information on hand and to advise the public how to secure it from them if desired. For example, most broadcasters maintain Web sites. The information required by s. 326(2) could be posted on the broadcaster's Web site and the broadcast could refer the listener to that Web site for the information required under s. 326(2).

Recommendation: Subsection 326(2) should be amended so that broadcast media regulated by the CRTC are subject to the same requirements that broadcast media not regulated by the CRTC (e.g. the Internet) must meet with respect to disclosure of the wording of the questions used in political opinion surveys and the means by which further details about such surveys may be obtained.

Part 5

Transparency in Election Financing

Part 5: Transparency in Election Financing

This Part addresses the issue of political financing. The *Canada Elections Act* contains a reporting regime under which registered parties and candidates are required to report contributions (and expenses). This disclosure is an aspect of the informed vote and is intended to maintain elector confidence in the system.

The recommendations in this Part are aimed at enhancing electoral confidence by improving and extending the disclosure obligations of the Act by implementing controls upon large political contributions, by clarifying and streamlining the provisions related to the filing of the candidate's return.

5.1.1 Preventing Contributions Intended to Hide the Identity of the Original Source

This report recommends tightening the reporting requirements of the Act with respect to donations received by candidates through intermediate bodies. Steps should also be taken to prevent the use of other indirect routes to hide the original source of a contribution.

There is a provision in the Act (405(1)) that no person may make a contribution to a registered party from money belonging to another person. This is intended to prevent transactions that hide the true identity of the owner, but it is possible to circumvent its intent by transferring ownership of the money to an intermediary, on the understanding that it later be contributed to a candidate, political party, political trust or local association. In such a case, the money is considered to belong to the intermediary who actually makes the contribution. To improve the effectiveness of s. 405(1), a prohibition should be added to the Act against making a contribution in a manner intended to effectively hide the identity of the true donor.

Recommendation: The Act should be amended to make it an offence to make a contribution in a manner intended to hide the identity of the source of the contribution.

5.1.2 Reporting Conditions on Loans

Many election campaigns are financed partly by loans in order to bridge the gap between the early expenditures and the flow of contributions. Although many loans to campaign are essentially personal loans from commercial lenders to the candidate, it is not uncommon for another person to co-sign or guarantee the loan.

A loan to a candidate is, for the purpose of the return, regarded as a contribution. In some cases, the co-signor may become liable for payment and thus, become a contributor.

The Act at present requires the candidate's return to include a statement of contributions, which in this context includes loans. However, in order to provide full transparency of financial support, the return should reveal all the conditions of a loan, including its terms, interest rate and the identity of any co-signor or guarantor.

Recommendation: The Act should be amended to require a candidate's return to reveal all the conditions of any loan, including its term and interest rate. Disclosure of the name and address of any guarantor should be required in the case of loans above the reporting threshold.

5.1.3 Reporting Transfers from Provincial Political Entities

The original source of contributions to parties or candidates is not necessarily reported when the contribution is made through transfers from provincial political parties and provincial electoral district associations. Money raised by a provincial party or association can be transferred to a federal party or candidate. In this case, it will be disclosed on the relevant federal return simply as a contribution from the provincial body, with no indication of the original contributors to that body.

It is important to close this gap and enhance transparency.

Recommendation: It is recommended that all transfers made from provincial political entities to registered and eligible parties, to local electoral district associations of a registered or eligible party, or to a candidate, be fully reported to the Chief Electoral Officer.

5.1.4 More Accurate Reporting of Source of Indirect Contributions Through Local Electoral District Associations and Trust Funds

Specified types of trust funds and local electoral district associations may collect individual contributions and pool them under the umbrella of the trust or association. Amounts can then be transferred from the trust or the association to a party or candidate.

The current provisions do not fully address the issue of the source of contributions under the umbrella of a trust or local association. Where a trust or association receives contributions in excess of the reporting threshold (currently $200), the source of the original contributions may not be disclosed where the association transfers less than the full pool of contributions to a party or a candidate. For example, if the association receives contributions from A, B, C, and D of $1 500 each (forming a pool of $6 000), but only transfers $2 000 to a candidate, the association has the option of identifying only two of A, B, C, or D as the source of the contributions. The nature of the association's pooled contributions makes it impossible to determine whether $500 from each of the original four contributions was transferred, whether the full contribution from one of the original contributors was transferred, or whether it was some other combination. This failing can be addressed by requiring the identification of all contributors over the reporting threshold to a trust or association since the last election, or since the end of the last reporting period, as the case may be.

Recommendation: The Act should be amended to provide that where a reporting party or candidate receives indirect contributions from a trust or electoral district association, the names and addresses of all of the contributors who made contributions over the reporting threshold to the trust or the association since the last report (in the case of the fiscal returns of parties), or since the last election (in the case of candidates), must be disclosed.

5.1.5 Threshold for Reporting Contributions

The reporting of election contributions is a balance between transparency and privacy – both of which serve important ends.

The purpose of electoral campaign disclosure is for the public to know the source of contributions to parties, candidates and third parties to allow it to judge the potential influence which those contributors may exercise upon the recipient or the commitment to which the recipient may be bound. The concept of the informed vote precludes the public being in the position of having to vote in ignorance of an important facet of political life.

The value of privacy is obvious. It is a matter of personal integrity and a constitutionally protected right. However, beyond this, confidentiality also plays an important role in the electoral process. Just as confidentiality preserves the integrity of the vote, confidentiality respecting contributions also allows individuals to financially support political options without fear of persecution or social pressure. It can thus enhance the political process and encourage participation in the political process. It indirectly enhances commitment to the democratic foundation of the nation.

The question is, and has always been, where the line is to be drawn between disclosure and privacy. At what point does the harm of undisclosed influence begin to outweigh the benefits served by the maintenance of confidentiality respecting contributions?

In the context of the reporting of political contributions, at the federal level the line between transparency and privacy is currently drawn at the relatively modest sum of $200. Where a party, candidate or third party is required to report contributions the total of all contributions must be reported by class of donor, but names and addresses of contributors need only be reported respecting those contributions which are in excess of $200.

The federal reporting threshold was originally set in 1974 at $100. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission) recommended in its report that this $100 limit be raised to $250. The Committee stated that "Raising the threshold for reporting at the federal level would not impair the public's knowledge of contributions that are large enough to be politically significant." Following the Royal Commission Report, the threshold for reporting was set at $250 for the purposes of the *Referendum Act* (s. 19) and raised to $200 in 2000 for the *Canada Elections Act*.

In the context of the 37th general election, the breakdown of the total reported contributions to candidates was as set out below. These contributions came from individuals, businesses, governments, trade unions, corporations and unincorporated groups. This breakdown indicates that, while only 3% of contributions to candidates were in excess of $1 075, that small body of contributions accounted for almost half (45%) of the total dollar amount of contributions made. The remaining 55% of the total dollar amount of contributions made came from the remaining 97% of contributions.

It is evident from these numbers that anyone making a political contribution of less than $1 075 will not stand out from the crowd nor would any contribution below that level likely carry with it much individual influence. A contribution in excess of $1 075, however, would fall into a small universe consisting of the top 3% of a candidate's contributors and would likely be noticed.

In the context of impact on an individual candidate, the current threshold for detailed reporting of $200 amounts to less than 1 percent of the average election expenses of a candidate in the 37th general election. A contribution of $1 075 amounts to 5% of that average. (The average election expenses for an individual candidate in that election amounted to $20 824 -$37 442 329 total candidate election expenses divided by 1798 candidates.)

The numbers grow even more distant when placed in the context of party expenses and contributions.

In the above breakdowns, the figure of $1 075 was chosen with a view to the existing tax credit system. The maximum tax benefit to a contributor occurs at the $1 075 level.

Thus, the intended purpose of detailed election contribution disclosure does not appear to be particularly served by a requirement to report contributions of less than $1 075. The detailed reporting of such contributions, consequently, does not allow the public to judge the ties of the recipient in any better way than the required general reporting of total contributions and the reporting of contributions on the basis of category of donor. It remains important that detailed records of all contributions be kept and available for inspection by the Chief Electoral Officer, particularly as a necessary enforcement mechanism respecting the recommendations in this report relating to limits on contributions. However, there appears to be no particular public interest served in the public disclosure of these small amounts generally or in the public dissemination of the names and addresses of the contributors who make contributions up to $1 075.

Permitting small contributions of this nature to be made in confidence may also have the beneficial effect of increasing the willingness of persons to support the electoral process by alleviating concerns that by so doing they publicize their personal political views.

Recommendations: In order to enhance the privacy interests of Canadians and to encourage the political participation of Canadians, where contributions are required to be reported to the Chief Electoral Officer, the reporting threshold for the specific reporting of names and addresses for contributions should be raised to $1 075.

Reporting entities should be required to continue to keep detailed records of contributions, including the names and addresses of contributors who make contributions in excess of $200.

These detailed records should be producible on request to the Chief Electoral Officer or the Commissioner of Canada Elections, and be available for the purposes of the Act, including for the purposes of any enforcement action by the Commissioner of Canada Elections. There would be no obligation to publish them, nor should they be publicly available except as may be required in a prosecution by the Commissioner of Canada Elections.

It should be an offence for a person who is required to produce a detailed record of contributions to wilfully fail to do so on the request of the Chief Electoral Officer or the Commissioner of Canada Elections.

F2

Chapter 2: Streamlining and Clarifying the Reporting Requirements for Candidates

5.2.1 No Bank Account Required if No Financial Transactions Other than Payment of Deposit

At the beginning of an election campaign, every candidate has to appoint an official agent to deal with the finances of the campaign. The official agent has to open a bank account. However, for candidates who receive no contributions and incur no expenses (other than the nomination deposit), opening a bank account and submitting detailed returns seems unnecessary and may be a barrier to new candidates. Removing the unnecessary paperwork is not only good administration, but encourages participation by new candidates.

Furthermore, the nomination deposit should not be considered a loan, contribution or election expense. In the interests of transparency, and for refund purposes, the source of funding for the deposit should be declared.

Recommendations: Opening a bank account should only be required of a candidate when a monetary transaction occurs, other than the payment of the nomination deposit.

A declaration of "nil return" should be provided by the candidate and official agent in cases where there have been no contributions, election expenses, or personal expenses. The candidate's deposit should be excluded from the definition of loan, contribution, and election expense. The source of funding for the deposit should be disclosed.[60]

5.2.2 Removal of the Requirement for a Witness to the Official Agent, Chief Agent and Candidate Declarations Accompanying the Return

Section 451 of the *Canada Elections Act* requires that the official agent and the candidate must both make a declaration in the prescribed form respecting the return. These declarations essentially certify the correctness of the information. They must be witnessed. The witness is not required to know anything about the return. The witnessing is merely to attest to the execution and adds nothing to the validity of the information. Furthermore, s. 463(1) of the Act prohibits the inclusion of a false statement in a return by the official agent or candidate and s. 497(3)(*v*) makes such an act an offence. This further reduces the necessity for a witness to these declarations.

Recommendation: The requirement for a witness to the signatures of the chief agent, the official agent and the candidate on the declarations respecting returns should be dropped.

5.2.3 Clarification of the Nature of the Candidate's Declaration of Personal Expenses

The *Canada Elections Act* (s. 456(1)) requires a candidate to submit a statement of personal expenses to the official agent within three months after election day. Paragraph 451(2)(*c*) requires the agent to include this statement with the electoral campaign return.

Confusion has arisen concerning the nature of this statement and in some cases this has unnecessarily delayed the submission of the return. The statement is not itself intended to be a return to the Chief Electoral Officer. It is intended to serve as supporting documentation for information contained in the return. If it is not sent with the return, this should be treated as a late claim, not as an invalid return.

Recommendation: The Act should be clarified to show that the candidate's statement of personal expenses is a claim for payment and that if it is not submitted within the timeframe prescribed by the Act, the matter should be treated as a late claim for payment, but it should not render the return invalid.

5.2.4 Clarification of Responsibilities of the Official Agent and the Candidate for Filing the Campaign Report and Their Exposure to Penalties

The *Canada Elections Act* requires the official agent to prepare and submit the electoral campaign return (s. 451). Most of the responsibility for the return is on the shoulders of the official agent. However, the return has to include two documents prepared by the candidate:

1. the candidate's statement of personal expenses, which is essentially a listing of personal expenses paid by the candidate, and included pursuant to s. 451(2)(*c*); and
2. the candidate's declaration in the prescribed form referred to in s. 451(1)(*e*), which states essentially that, to the best of the candidate's knowledge, the information in the return is correct.

The candidate is not directly responsible for preparing the rest of the electoral campaign return. However, the agent is appointed by and may be removed and replaced by the candidate. The candidate is responsible for the completion of the agent's duties and cannot simply divorce himself or herself from the requirement to file. The Act contains a provision that a judge may relieve a candidate of the consequences of failing to provide the return (s. 461), but only if the candidate shows that the failure was without the candidate's knowledge or acquiescence and the candidate exercised due diligence to avoid it.

It appears that there is some confusion among candidates and official agents concerning the particular responsibility of the candidate in the filing process. In order to make the responsibility clear, the Act could expressly stipulate that the candidate is responsible for filing the return, while the official agent is responsible for its completion. This should not prohibit the official agent from submitting a return on behalf of a candidate. It would merely require that the ultimate responsibility for proper filing reside with the candidate.

Recommendation: The Act should be amended to expressly provide that the responsibility for properly submitting a return resides with the candidate, while the duty for completing that return rests with the official agent.

5.2.5 Vouchers

After an election, a candidate's official agent must provide to the Chief Electoral Officer an audited electoral campaign return. This has to show contributions and expenses and also has to include the vouchers relating to the expenses. Vouchers are the documents that evidence expenses shown in the return and consist of such items as bank statements, deposit slips and cancelled cheques. The requirement for vouchers is presently provided for in s. 451(1) of the *Canada Elections Act*. Subsection 451(4) provides that all the documents referred to in s. 451(1) must be provided to the Chief Electoral Officer by the deadline of four months after election day. There are potentially serious consequences for failing to comply with this requirement, as it renders the return invalid.

Not all of the documents listed in s. 451(1) are critical to the return itself. Those documents that are critical are the auditor's report and the agent's and candidate's declarations of the accuracy of the report. However, although the vouchers are needed as evidence to support the financial return, they are not so critical that their late presentation should render the return invalid. Experience has shown that many delays or failures to provide the return by the deadline are caused by delays in receiving all these supporting documents.

Recommendations: The requirement for vouchers should be removed from s. 451 and moved to a new s. 451.1; the failure to file complete vouchers should not affect the validity of a return.

However, in the event that insufficient vouchers are filed, the Chief Electoral Officer should be given the authority to direct the filing of additional vouchers in order to evidence the expenses set out in the return. It would be an offence to wilfully fail to comply with a direction by the Chief Electoral Officer for supporting vouchers.

5.2.6 Receipt and Reporting of Contributions Made After Election Day

Complete and accurate disclosure of all contributions and expenses related to an election campaign is fundamental to the principle of transparency in election financing.

In addition, various provisions of the Act support the principle that a person should not receive personal financial gain from running as a candidate. In particular, the calculation and disposal of surplus campaign funds, which is based on the complete and accurate recording of all contributions and expenses, underlines this principle. In order to properly disclose all transactions related to the election and to arrive at an accurate calculation of campaign surplus, there must be timeframes established both for the presentation and payment of claims and the receipt of contributions.

In this regard, the Act is clear on the treatment of campaign expenses, and provides for strict control concerning reporting and deadlines. For example, claims are to be submitted no later than three months after election day, and if this deadline is not met, a claimant or an official agent can apply for authorization to present a late claim for payment. In addition, authorization to pay an unpaid claim must also be obtained for claims presented that remain unpaid four months following election day. In these circumstances, the official agent must update the candidate's return to reflect these new transactions.

The Act provides for the receipt of contributions after election day, however, the reporting requirements for those transactions are somewhat unclear. There are some restrictions on the conditions under which those contributions can be made. For example, there is a provision (s. 476), which prohibits the transfer of contributions to a candidate after election day except to pay unpaid claims as disclosed in the candidate's return. However, this restriction only applies to transfers from parties and local associations. The receipt and recording of contributions after election day should be clarified.

Recommendations: No contribution should be allowed to a candidate's campaign later than four months after election day, unless the contribution is expressly allowed under the Act.

All contributions received after election day must be disclosed in the candidate's return, or in an updated version, thereof, if the contribution is received subsequent to the filing of the return.

5.3.1 Evidence Required to Support Application to the Chief Electoral Officer to Extend Filing Deadlines or to Make Corrections or File Updated Documents

Section 458 of the *Canada Elections Act* provides the means whereby a candidate or his or her official agent may apply to the Chief Electoral Officer, in writing, for an extension to filing deadlines respecting an election campaign return or a correction to such a return, or for authorization to correct or update information. The Chief Electoral Officer can only grant the authorization sought if he is satisfied that the need for the extension was caused by: (a) illness of the applicant; (b) absence, death, illness or misconduct of the official agent; (c) absence, death, illness or misconduct of an agent, a clerk or an officer of the official agent; or, (d) inadvertence or honest mistake of fact.[61]

However, the Act does not provide any guidance as to what information the applicant should provide with the application to enable the Chief Electoral Officer to make the required determination. Although, under the common law, the Chief Electoral Officer can accept a wide variety of information provided that it may logically establish the required fact on a balance of probabilities, most applicants fail to provide any supporting information beyond their simple assertion of the fact in the application. In practice, the Chief Electoral Officer would be better placed to make the necessary determination if the need to make an adequate case was made clearly known to the applicants in the statutory authority. Although it would not, in fact, change the substantive operation of the process, the process would be made clearer to the applicants if the Act expressly referred to the need to provide support for claims advanced in applications. As the application is a written process, the Act could be improved by providing that an application be supported by a statutory declaration or other evidence to establish the grounds on which the application is sought.

Recommendations: The Act should provide that an application to the Chief Electoral Officer under s. 458 be supported by a statutory declaration or other evidence to establish the grounds on which the application is sought.

For the sake of clarity and consistency, s. 447 (irregular claims or payments) should be similarly amended.

5.3.2 Deadlines Respecting Applications to Judge

Under s. 459, a candidate or his or her official agent may apply to a judge for an order relieving the candidate or official agent from various filing deadlines or requirements to file documents or corrections, or updates to documents. This application would be made if a prior application had been made to the Chief Electoral Officer under s. 458, and either a further authorization has been deemed necessary, or the Chief Electoral Officer has refused the

original application. Generally, the section requires that the application be made to the judge within two weeks of the expiry of the relevant deadline.[62]

This two-week period does not allow sufficient time for Elections Canada to check the relevant return and advise the candidate or official agent if the return is defective. The candidate or official agent will often, therefore, not be aware of the need to make the application to the judge before the expiry of the deadline.

At the same time, the Act does not set any limit to the additional time that a judge may allow as a result of the application.

Both of these problems could be addressed if the two-week deadline to make an application to a judge, as specified in s. 459, were expanded to two months. The Act could also specify that the judge cannot authorize a filing deadline any later than two months after the event that triggered the application.

Recommendation: The current time limit of two weeks to make an application to a judge as specified in s. 459, should be extended to two months. This period should also be the maximum period which the judge may authorize as a result of an application to the court.

5.3.3 Party Failure to File Return

It is an offence under the Act for a chief agent to fail to file a financial return required under the Act (ss. 497(1)(*m*), 497(1)(*q*)). The Chief Electoral Officer also has the discretion to deregister any registered party whose chief officer fails to make a required return (s. 387). The failure also results in the automatic loss of the right to reimbursement of election expenses (s. 435).

The loss of party status, and the consequent loss of all rights associated with that status, is a harsh penalty for the failure to file a return or to file a late return. It carries with it consequences that are not always logically connected with the failure to file. It will, for example, result in the loss of the right to have one's party name on the ballot in any by-election called before the next general election (which may operate to the confusion of the electorate) and it will remove the party's right to receive lists of electors. However, habitual non-compliance should result in serious consequences.

Recommendation: Loss of political party status should be removed as a potential consequence of failing to file a single financial return as required under the Act. However, a party that consecutively fails to file two required reports in accordance with the Act should automatically lose its party status under the Act.

5.4.1 Regulatory Controls upon Contributions – A Necessary Counterpart to Disclosure

Controls upon contribution amounts serve a different role than regulatory controls based on disclosure. As noted by the Lortie Commission, "regulatory systems based on contribution limits … are not primarily concerned with the amount of money spent, but with preventing undue influence by eliminating donations whose size and/or source might make them suspect." (*Final Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Spending*, 1992, vol. 1, p. 435.)

The Lortie Commission chose not to recommend controls upon contributions because of implementation concerns, because compelling evidence of undue influence being gained through large contributions was lacking, and, ultimately, because it believed its recommendations respecting spending limits and disclosure would be sufficient to maintain the confidence of the public in the electoral system.

While disclosure allows the public to consider the existence of contributions to various political entities, it does little to actually reduce the perception of influence that contributions may have upon the recipient.

Spending limits also do not fully address concerns arising from unrestricted contributions. Not every aspect of spending is controlled by spending limits.

For the public to have confidence in the electoral system, it is as important that electors believe a party or candidate to be unmotivated by purchased influence as it is that a party or candidate be actually free of such influence. Reasonable perceptions can be as important in elections as reality. There is evidence that the current regulatory controls respecting spending and disclosure do not fully engender that confidence. In the 2000 *Canadian Election Study*, which asked if people should be allowed to give as much money as they wanted to parties and candidates, 62.6% of respondents felt that there should be a limit. Just over a third (34.6%) felt that no limits were required.

The time has come to consider the value of imposing regulatory controls upon contributions, to ensure that political parties, their local electoral district associations, and candidates do not become enmeshed in nets of financial obligation or inclination arising from substantial contributions from specific interest groups, bodies or individuals – contributions that the electorate may be unaware of at voting time, or simply not in a position to consider adequately. Such controls would not be particularly innovative in Canadian politics. Seven provinces and territories have already imposed controls, to differing degrees, on political contributions: Ontario, Quebec, Alberta, Manitoba, New Brunswick, Northwest Territories, Nunavut.[63]

Appendices 3 and 4 set out contribution figures made to candidates and registered parties in the year 2000.

In order for controls to be effective, the application of the *Canada Elections Act* should also be extended to contests for candidate nominations. The rationale for subjecting these contests to some electoral regulation is explained in more detail in Part 8 of this report, in the discussion respecting the extension of reporting requirements under the Act. The effectiveness of controls placed solely on contributions to parties, local associations and candidates might be reduced if nomination contests remain unregulated. Substantial contributions that may have been made to winning contestants, could readily be carried forward to other electoral events. In any event, the connection of nomination contests to the actual electoral event is so intimate that the rationale for controls on electoral contributions extends equally to nomination contests.

There may be, similarly, a need to impose controls upon contributions to leadership contests. However, there is insufficient data available at this time upon which to formulate a recommendation.

Recommendations: Limits should be placed on contributions to registered and eligible parties, local electoral district associations, and candidates.

The duty to comply with the limit should be imposed upon the entity making the contribution, rather than the recipient, to avoid the imposition of an undue administrative burden upon that recipient.

Entities making contributions to political recipients should be restricted to the following limitations:

Annual:	$50 000 to each registered/eligible party
	$7 500 aggregate to all local electoral district associations of each party
General election:	(In addition to the annual limits)
	$50 000 to each registered/eligible party
	$7 500 aggregate to one or more candidates of each party

Single or simulatenous by-elections:	(In addition to the annual limits) $7 500 aggregate to one or more candidates of the same party
Nomination contests:	(In addition to the annual limits) $7 500 aggregate to all contestants of the same party

It should be an offence for a contributor to breach these limits knowingly.

Part 6

Effectively Enforcing the Electoral System

Part 6: Effectively Enforcing the Electoral System

A regulatory scheme that cannot be effectively enforced cannot be effectively maintained. While the *Canada Elections Act* is fortunate in possessing a multi-tooled enforcement scheme, a number of subtle holes have been identified whose correction will ensure that breaches cannot be immunized by technical defects of the Act. The recommendations that follow cover a number of topics, all of which are aimed at ameliorating technical gaps in the enforcement scheme of the statute.[64]

6.1 A General "Attempt" Offence

There are essentially two methods of enforcement available under the *Canada Elections Act*. During an election period, the Commissioner of Canada Elections can seek an injunction requiring a person to comply with the directions of the statute. That is a civil remedy. A criminal remedy is also available whereby breaches of the Act, that are expressly declared to be offences may be prosecuted by the Commissioner. (The Commissioner may also elect to deal with the commission of an offence through compliance agreements). Not all breaches of the Act amount to the commission of an offence. The general offence scheme of the *Canada Elections Act* is based upon the creation of specific prohibitions against breaching particular provisions of the statute. The breach of a prohibition is then declared to be an offence. There are also a few freestanding offence provisions that make it an offence to commit actions set out directly in the offence provision, rather than indirectly through a reference to an earlier prohibition. (See ss. 480 to 482.)

In most cases, whether the electoral process suffers harm from a prohibited act is not dependent upon the success or failure of the action in question. The mere attempt to commit the act harms the process. For example, as much harm results to the process from an attempt to interfere with an elector who is marking his or her ballot as results from successfully carrying out that interference. This reality is recognized in many cases in the *Canada Elections Act* where the statute makes it as much an offence to attempt a specific act as it is to succeed in that act. This is sometimes done directly by expressly prohibiting attempts. Section 5 is an example of such a provision. It is also sometimes done indirectly by wording the prohibition so broadly that it catches both a successful and unsuccessful action. Subsection 481(1) is an example of this approach. This section makes it an offence to directly or indirectly offer a bribe to influence an elector to vote or refrain from voting for a particular candidate.

However, this case-by-case approach is not universally successful. Approaching the issue of attempts on the basis of each particular prohibition, rather than through the creation of a general attempt clause (as was done in s. 24 of the *Criminal Code*) creates the possibility that only the successful commission of some offences can be prosecuted. For example, s. 482(2) states that "every person is guilty of an offence who by any pretence or contrivance, including by representing that the ballot or the manner of voting at an election is not secret, induces a person to vote or refrain from voting for a particular candidate at an election." As worded, s. 482(2) only creates an offence when an elector is successfully induced to vote or refrain from voting, but it is the subjection of the elector to the pretence or contrivance that is as offensive to the process as is the fact that the elector was successfully induced.

In cases where attempts have fallen through the cracks as a result of the case-by-case approach taken in the Act, the attempt can be prosecuted under s. 24 of the *Criminal Code*, but such prosecutions would not be part of the enforcement scheme of the *Canada Elections Act*, and would be prosecuted by the Attorney General. This would be inconsistent with the demonstrated desire, in Bill C-2, for offences under the *Canada Elections Act* to be dealt with under this Act.

Recommendation: A general offence should be created respecting an attempt to commit an offence under the Act.

6.2 Collusion

To "collude" means to enter into an agreement for some unlawful purpose or to accomplish some legitimate purpose by unlawful means. For a collusion to be established, it is not necessary that all of the parties must intend to commit the prohibited act personally. It is sufficient if the parties simply have the common goal of doing so and that the individuals are part of a common undertaking.

Sections 351, 423(2) and 443(2) of the *Canada Elections Act* aim at enforcing various spending limits imposed by the Act by prohibiting collusions aimed at avoiding those limits. Section 351 is aimed at supporting the spending limits imposed upon third parties. Subsection 423(2) is aimed at enforcing the spending limits imposed upon registered parties, and s. 443(2) is aimed at supporting the spending limits imposed upon candidates. Unfortunately, it appears that the wording of these provisions leaves large, illogical gaps.

Section 351 is drafted broadly to prohibit a third party from circumventing, or attempting to circumvent in any manner, a third party spending limit. This will catch any circumvention, or attempted circumvention by a third party. However, if the third party partners with a registered party or a candidate in that circumvention or attempted circumvention, the registered party or candidate will not be committing an offence under the Act, as s. 351 is aimed only at third parties.

Subsection 423(2) prohibits a registered party and a third party from colluding with each other for the purpose of circumventing a registered party spending limit. However, s. 423(2) does not prohibit a candidate from entering into such a collusion. Thus, in the event that a candidate is part of the common undertaking to circumvent the registered party spending limit, that candidate will not be committing a breach of s. 423(2). Furthermore, if the registered party only colludes with a candidate to avoid the registered party spending limit, neither will have breached s. 423(2), as that section only prohibits a collusion between a registered party and a third party.

Similarly, while s. 443(2) prohibits collusions between candidates, official agents of candidates, persons authorized to enter into contracts under s. 446(c), or third parties, to avoid the spending limits imposed upon candidates, it does not prohibit a collusion between any of those persons and a registered party to do so. Also, if a registered party is part of a collusion between any two of those specified persons, it will be guilty of a breach of s. 443(2), because registered parties are not included in the list of specified individuals.

It is not proper that some parties to an improper agreement should be guilty of collusion while other parties to the same agreement should not. The weakness in all of the above provisions is that in attempting undue specificity in defining the collusion, they may fail to catch all of the potential partners to a circumvention or attempted circumvention.

Recommendation: Sections 351, 423(2) and 443(2) should be replaced with a general provision prohibiting any person from circumventing, or attempting to circumvent, the respective spending limits.

6.3 Investigative Status for the Commissioner of Canada Elections

There are essentially two legal sources at the federal level that affect the ability of the Commissioner of Canada Elections to secure from government organizations personal information held under the control of those government organizations. The first is the constitutional guarantee against unreasonable search and seizure set out in s. 8 of the Charter, which protects all persons from unreasonable search and seizure, by any state body, of information that the person may reasonably expect to remain private, and which discloses information about the personal lifestyle and private decisions of the person. A further protection is afforded by s. 8(1) of the *Privacy Act* which prohibits a government institution (defined in the *Privacy Act as* any department or ministry of state of the Government of Canada listed in the schedule or any body or office listed in the schedule to the Act) from disclosing identifiable personal information under the control of a government institution, without the consent of the individual to whom it relates. Much more information falls into the definition of "personal information" in the context of the *Privacy Act* than is protected by s. 8 of the Charter. For the purposes of the *Privacy Act*, "personal information" means, very broadly, any information about an identifiable individual. As noted, in order to fall under the protection of s. 8 of the Charter, there must be a reasonable expectation of privacy of information. These are two separate protections. There may be instances where s. 8 of the Charter would not prohibit disclosure (because of the absence of a reasonable expectation of privacy) where the prohibition in the *Privacy Act* would continue to apply. The recommendation that follows is directed only at the capacity for access under the *Privacy Act*.

Paragraph 8(2)(*e*) of the *Privacy Act* provides that, notwithstanding the prohibition in s. 8(1), personal information may be disclosed to an investigative body specified in the regulations to the Act, on the written request of the body, for the purpose of enforcing any law of Canada or a province in carrying out a lawful investigation, if the request specifies the purpose and describes the information to be disclosed. The Act provides (in s. 77(1)(*d*)), that the

Governor in Council may make regulations specifying which bodies are "investigative" for the purposes of s. 8(2)(*e*).

A number of bodies have been designated "investigative bodies" for the purposes of s. 8(2)(*e*) of the *Privacy Act,* including: the Audit Directorate of the Department of National Revenue (Taxation), the Audit Division of the Department of National Revenue (Customs and Excise); the Royal Canadian Mounted Police; the Security Intelligence Review Committee; Park Wardens of the Canadian Parks Service; and, the Control Branch (Insurance) of the Canada Employment and Immigration Commission.

It is the responsibility of the Commissioner of Canada Elections to ensure that the *Canada Elections Act* is complied with and enforced. That office is responsible for the investigation and prosecution of all offences under the Act. Yet the Commissioner is not an investigative body for the purposes of s. 8(2)(*e*) of the *Privacy Act*. As a result, under the *Privacy Act*, government institutions are not required to disclose personal information under their control to the Commissioner for the purposes of enforcing the *Canada Elections Act,* even if the information could be disclosed without a warrant under the search and seizure provisions of s. 8 of the Charter. The Commissioner must secure a search warrant for disclosure to be made.

The anomaly of this situation becomes evident in the context of breaches of the *Canada Elections Act* that also constitute breaches of the *Criminal Code*. In those cases, the same information respecting the same prohibited conduct may be disclosed by the government institution to the R.C.M.P without a search warrant, in the course of an investigation of the *Criminal Code* aspects of the breach, but not to the Commissioner of Canada Elections respecting the *Canada Elections Act* breach, unless the Commissioner first secures a search warrant.

In order to secure a search warrant, the Commissioner must first demonstrate that there is a reasonable suspicion of the commission of an offence. This puts the Commissioner in the position of first having to secure sufficient information from alternative sources to support such a reasonable suspicion before the Commissioner can secure a search warrant allowing the Commissioner access to the personal information. This imposes a further hurdle for the Commissioner to surmount in order to effectively enforce the Act. The personal information in the hands of the government institution may be necessary in order to establish the commission of an offence.[65]

If the Commissioner's Office were given the status of an investigative body for the purposes of s. 8(2)(*e*) of the *Privacy Act,* his investigations, like those of the other bodies designated investigative bodies, would still remain subject to the protection against unreasonable search and seizure set out in s. 8 of the Charter.

The Commissioner of Canada Elections is the only person who is authorized to enforce the provisions of the *Canada Elections Act*. He needs to be accorded the same investigative authority in the enforcement of the Act with respect to the *Privacy Act* as is possessed by the Royal Canadian Mounted Police, the Security Intelligence Review Committee, and the other bodies designated as investigative bodies with respect to their enforcement mandates.

Recommendation: The Commissioner of Canada Elections should be deemed to be an investigative body for the purposes of s. 8(2)(*e*) of the *Privacy Act* for the enforcement of the *Canada Elections Act*.

6.4 Appeal Rights of the Commissioner of Canada Elections

The Commissioner of Canada Elections prosecutes offences under the *Canada Elections Act* as either summary or indictable offences under the *Criminal Code*. While it is clear, under s. 813 of the *Criminal Code*, that the Commissioner possess the right of appeal from the first level decision in a summary proceeding (as he is an "informant"), it is not clear that the Commissioner, as the prosecutor, possess a right of appeal in proceedings prosecuted by indictment. It is also clear that the defendant in an indictable proceeding under the *Criminal Code* may appeal a decision (see s. 675 for example). However, the wording of the appeal rights in the *Criminal Code* for indictable offences is not as broadly worded as the rights of appeal in summary proceedings. In the context of the prosecutor, s. 676 of the *Criminal Code* only expressly provides for the right of appeal in the case of the Attorney General.

The Commissioner of Canada Elections, not the Attorney General, is the prosecutor in proceedings by indictment respecting breaches of the *Canada Elections Act*. It is clearly logical that the Commissioner, as well as the defendant, should be able to appeal a decision in indictable proceedings. Insofar as prosecutions are serious matters, particularly prosecutions by indictment, the authority of the Commissioner of Canada Elections should be made clear.

Recommendation: The Act should provide that the Commissioner of Canada Elections has the same appeal rights in prosecutions for breaches of the *Canada Elections Act* as does the Attorney General in other prosecutions under the *Criminal Code*.

6.5 Obstruction of Investigations

It is not currently an offence under the *Canada Elections Act* to mislead or obstruct an investigation by the Commissioner of Canada Elections. However, to knowingly mislead or obstruct an investigation into a possible prosecution is an offence under s. 139(2) of the *Criminal Code*. To be consistent with the underlying philosophy of the *Canada Elections Act*, election offences should be dealt with under the *Canada Elections Act*, rather than under the *Criminal Code*. A precedent for this change can be seen in s. 163.2 of the Manitoba *Elections Act*, which makes it an offence under that Act to obstruct, hinder or make a false or misleading statement to the Chief Electoral Officer (there is no Commissioner in the

Manitoba statute), or a person appointed by the Chief Electoral Officer, when conducting an investigation.

Recommendation: It should be an offence under the *Canada Elections Act* to obstruct, hinder or make a false or misleading statement to the Commissioner of Canada Elections, or a person appointed by the Commissioner of Canada Elections, when conducting an investigation under the *Canada Elections Act*.

6.6 Failure to Return Ballot

While s. 167 of the *Canada Elections Act* sets out various prohibitions respecting ballots (destruction, alteration, defacement, removal from a polling station) there is no general offence for simply failing to return a ballot. This creates an evidentiary difficulty in the prosecution of a ballot offence, where the Commissioner can establish that a person did not return the ballot he or she was given, but is unable to establish beyond a reasonable doubt exactly what the person did with it. The essence of the various ballot offences is the removal of a ballot from the due electoral process. As a result, there should be an additional, more general prohibition designed to ensure that ballots, once given to electors, must be returned to the deputy returning officer.

Recommendation: It should be an offence under the *Canada Elections Act* for an elector who has been given a ballot by a deputy returning officer to fail to return that ballot.

Part 7

Managing the Electoral Process

Part 7: Managing the Electoral Process

An effective process requires effective machinery. The recommendations in this part address useful legislative improvements to the Office of the Chief Electoral Officer and to the administrative processes involved in running elections.

7.1 Appointment of Returning Officers

Returning officers are currently appointed by the Governor in Council under s. 24(1) of the Act. Once appointed, a returning officer may only be removed for cause. Their appointments also cease if they die, resign, cease to live in their electoral district, or if the boundaries of that district are revised under the *Electoral Boundaries Readjustment Act* (s. 24(4)).

The current system of appointment creates several difficulties.

Appointees are often not given enough advance information about the nature of the work expected of them.

Failure to perform or poor performance by a returning officer cannot effectively be addressed under the current system. Although the Chief Electoral Officer has the statutory authority to issue binding instructions to a returning officer (s. 16(*c*)), the Chief Electoral Officer has no authority to discipline or otherwise remove a returning officer for inability or failure to follow such instructions. Only the Governor in Council may remove a returning officer and appoint a replacement. However, it is not practical to expect the Governor in Council to be able to fairly and efficiently exercise such authority within the limited time frame of an election.

Returning officers are instrumental in delivering elections in their electoral district. In light of this important role, candidates have raised concerns in the past that the control of the governing party over the appointment process gives rise to perceptions of bias.

There are now six provincial and territorial jurisdictions in which returning officers are appointed by the Chief Electoral Officer (Quebec, British Columbia, Manitoba, Newfoundland, Northwest Territories, and Nunavut.) In the Yukon, all persons recommended by the Chief Electoral Officer for appointment as returning officers have subsequently been appointed by the government. This demonstrates a real recognition of the concerns raised in this and earlier reports, as well as a trend towards returning officer appointments by the Chief Electoral Officer.[66]

These are not minor concerns. The returning officer plays a core role in the conduct of an election. He or she is the single most important election officer in each electoral district. The effectiveness and efficiency of the electoral machinery in that district is dependent on the abilities, knowledge, operational skills and neutrality of that officer. As a result, in *Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election*, and in the 1997 *Report of the Chief Electoral Officer on the 36th General Election,* the recommendation was made that returning officers be appointed by the Chief Electoral Officer on the basis of merit. That recommendation is repeated in this report with the sincere urging that remedial action will soon be taken.

Recommendation: It is recommended that provision be made for returning officers to be appointed by the Chief Electoral Officer on the basis of merit. New returning officers would be appointed for a 10-year term, be eligible for re-appointment, and could be removed by the Chief Electoral Officer in the event of incompetence or unsatisfactory performance.

7.2 The Office of Assistant Chief Electoral Officer

The current statutory concept of the office of Assistant Chief Electoral Officer remains rooted in historical anachronism and fails to reflect its actual role. As a result, not only are there important concerns respecting the independence of that office, but the holder of that office suffers a serious impairment of his or her constitutional democratic rights.

A number of important concerns flow from the current statutory provisions respecting this office.

Firstly, insofar as the Assistant Chief Electoral Officer holds no specific mandate and performs no operational role, other than what may be assigned from time to time by the Chief Electoral Officer, there appears to be no substantive reason why the Assistant Chief Electoral Officer should not have the right to vote. All other officers under the Chief Electoral Officer have that right. Any of those officers may at any time be assigned the same duties or responsibilities that could be assigned to the Assistant Chief Electoral Officer. This is an important intrusion upon the constitutional democratic rights of the holder of the office of Assistant Chief Electoral Officer, the justification for which appears dubious.

Secondly, there appears to be no pressing reason why the officers under the Chief Electoral Officer should be divided into two classes – the Assistant Chief Electoral Officer and everyone else. There are several administrative officers who perform tasks that are equally important to the operation of the electoral process. The existence of the office of Assistant Chief Electoral Officer appears to be a historical anachronism, the origin of which lies in the time when the Chief Electoral Officer had only three staff members, including the Assistant Chief Electoral Officer who was the only officer of the three.

Since its creation in 1920, the Office of the Chief Electoral Officer of Canada has expanded in mandate and in operational demands far beyond its original concept of a simple three-person office. The Chief Electoral Officer now presides over a complex, modern organization with continuing national and international obligations and extensive demands for expertise in many fields – in finance, law, geography, computer technology, and public administration. However, this evolution of the mandate and structure of the Office of the Chief Electoral Officer of Canada has not been reflected by an evolution in the statutory concept of the Assistant Chief Electoral Officer that would integrate that office into modern reality.

Lastly, insofar as the Assistant Chief Electoral Officer serves no particular statutory mandate, there appears to be no statutory purpose served by the requirement that the Assistant Chief Electoral Officer be appointed by the Governor in Council. Yet, while serving no apparent statutory purpose, that appointment process operates negatively to undermine the perceived impartiality of Elections Canada's operations. The influence of the governing party in this appointment is inconsistent with the independence and impartiality required of Elections Canada. As noted above, the appointment authority of the Governor in Council appears to be merely historical in origin rather than purposive.[67] This last point reflects a similar recommendation made in the 1996 *Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer on the 35th General Election.*

Recommendation: The statutory office of Assistant Chief Electoral Officer should be removed from the Act.

7.3 Appointment of Revising Agents

To assist the returning officer in the revision of the lists of electors during electoral periods, s. 32 of the Act directs that returning officers appoint such revising agents that the returning officer considers necessary for the task (subject to the approval of the Chief Electoral Officer as to the number). Under s. 33, a returning officer is required to solicit the names of suitable persons from the registered parties whose candidates finished first and second in the last election in the electoral district. If sufficient names are not provided by those parties within three days after receipt of the request, the returning officer may solicit names from other sources. The returning officer is required to appoint half of the revising agents from among persons recommended by the registered party whose candidate finished first in the last election in the electoral district, and half from among persons recommended by the registered party whose candidate finished second in that election. Because of the political nature of their appointments, these agents are required by s. 99 to work in pairs, and their decisions must be approved by the returning officer or assistant returning officer.

Unfortunately, the relevant registered parties are not always able to provide sufficient names within the required time frame. Furthermore, the time frame for consultation with the political parties creates a delay in the selection and training of revising agents. If the returning officer were able to secure revising agents without first receiving recommendations by the registered parties, the returning officer could identify and train individuals at the call of an election and begin revising the lists of electors as soon as the 33rd day before election day.

Recommendation: It is recommended that s. 33 be amended to remove the requirement for returning officers to solicit names from registered parties in the hiring of revising agents.

7.4 Appointment of Deputy Returning Officers and Poll Clerks

Under ss. 34 and 35 of the Act, deputy returning officers and poll clerks are appointed from lists of suitable persons provided by the candidates of the registered parties that finished first (the deputy returning officer) and second (the poll clerk) in that electoral district in the last election. If the candidates have not made their recommendations or have not recommended a sufficient number of suitable persons by the 17th day before election day, the returning officer can make the appointments from other sources (s. 36). A similar requirement applies to the hiring of registration officers (s. 39(3)).

There is a timing problem with this requirement. Practically speaking, a list of potential officers cannot be sought from candidates before the 17th day before election day because the deadline for the confirmation of the last candidates to file their nominations is the 19th day before election day. This is only four days before the deadline for the submission of the lists, and candidates are often simply not organizationally prepared to provide the lists within the deadline.[68]

Removing the requirement for returning officers to solicit from candidates the names of potential deputy returning officers, poll clerks and registration officers would allow returning officers to begin recruiting qualified individuals for these positions earlier in the process. This would allow them more time to train the new people adequately and ensure that they have the skills required to fulfill their duties.

Recommendation: It is recommended that the Act be amended to remove the requirement for returning officers to solicit names from the candidates for appointments of deputy returning officers, poll clerks and registration officers.[69]

7.5 Leave of Absence to Be a Deputy Returning Officer or Poll Clerk

Deputy returning officers and poll clerks perform an essential service to the conduct of elections. Historically, deputy returning officers and poll clerks were principally drawn from a pool of persons who were not otherwise engaged in full-time employment. However, both the growing trend in Canadian society for two income households and the aging of the population have had the indirect effect of reducing the pool of available individuals. As Elections Canada has been advised by the Political Parties' Advisory Committee, and as confirmed by returning officers during the last election, it is becoming increasingly difficult to locate individuals who are free to serve as deputy returning officers and poll clerks on election day. Generally, aside from a short training course of two hours (to which travelling time should be added), a person need only commit one day to serving as a deputy returning officer or poll clerk on election day. Individuals who work as deputy returning officers and poll clerks at advance polls work for three days plus the evening after the polls close to count the ballots. Nonetheless, not all employers are prepared to provide the required time off to employees who may wish to work in this capacity.[70]

Recommendation: The Act should provide that an employer be under an obligation to provide an employee with leave of absence in order to serve as a deputy returning officer or a poll clerk. A mechanism should be provided, similar to that in the Manitoba *Elections Act*, by which an employer may obtain an exemption for persons whose absence would be seriously detrimental to the employer's business.[71]

7.6 Posting Names and Addresses of Deputy Returning Officers and Poll Clerks

Section 112 requires that, at least three days before election day, a returning officer post in his or her office, a list of the names and addresses of all deputy returning officers and poll clerks appointed to act in the electoral district, along with the number of the polling station in which each is to act. Interested persons have the right to inspect this list at any reasonable time. The returning officer is also required to provide this list to each candidate or candidate's representative. The underlying purpose of this provision is to allow candidates to know who will be working as a deputy returning officer or poll clerk and where they will be working. However, the existing public access to the list allows any interested person to not only know who is working where, but also that person's home address.

Allowing public access to the home addresses of persons serving as election officers allows verification by the public of compliance with s. 22(4) (election officers must reside in the electoral district in which duties are to be performed). However, it also amounts to a substantial intrusion upon the privacy of the persons serving in those capacities and could potentially pose a security risk for those individuals.

This degree of disclosure is also inconsistent with the statutory practice respecting the list of revising agents under s. 33(5). Those lists are not required to set out the home address of persons appointed as revising agents.

Recommendation: It is recommended that the Act be amended to remove the requirement for home addresses to be shown on the list of deputy returning officers and poll clerks that is publicly available.

7.7 Location of Returning Office

Subsection 60(1) of the Act directs that the returning office for an electoral district is to be located in that electoral district, but there is no direction as to where in an electoral district the returning office is to be located, other than the very loose requirement that it must be "convenient". Subject to those restrictions, a returning officer may locate the returning office anywhere he or she feels is appropriate (which is usually in the municipality where the returning officer resides). There is no requirement that the office be located in a part of the electoral district that will provide the best service or the easiest access to the electorate of that riding. For example, in a riding like Nunavut, which covers over 3 000 000 sq. km., an office located in Iqaluit, the municipality where the majority of the electors reside, would make

more sense than one located in Igloolik, a much smaller community located farther north in the territory.

Recommendation: Subsection 60(1) of the Act should be amended to provide that the Chief Electoral Officer may direct the establishment of a returning office at a location within an electoral district that, in the opinion of the Chief Electoral Officer, will provide the best service or easiest access to the electorate of that district.

7.8 Election Officers at Advance Polls

Section 171 of the Act directs that advance polls shall be conducted in the same manner as the vote at a polling station on election day, unless otherwise provided. In light of the number of electors now using the advance polling option, the Act needs some adjustment. For example, s. 39(1) allows a returning officer to provide for registration desks at polling stations on election day to receive applications for registration by electors who are not on the lists. This allows for faster registration and fewer delays to other properly registered electors, than would be the case if electors had to register with a deputy returning officer at the polling station. Registration desks, however, cannot be created for advance polls because s. 169 directs that the revision of a list at an advance poll be conducted by the deputy returning officer and the poll clerk. At the 37th general election, the Chief Electoral Officer had to use his powers under s. 17(1) of the Act to permit the hiring of registration officers at advance polls, enabling poll officials to better handle the flow of electors at central polling stations.[72]

Similarly, there is currently no authority for a returning officer to group advance polls together in one central polling place in the same way that a returning officer can group together polling stations on election day, as set out under s. 123. Although there is authority for the returning officer to merge two advance polling districts into one, that would result in only one advance polling station for both of the merged districts, rather than a central place with two advance polling stations.

There is no current purpose served by these limitations. They arose in a time when advance polling stations were not as busy as they have become in recent times.

Recommendation: Section 169 of the Act should be removed. This will allow elector registration to proceed at an advance poll in the same way it does on election day, through the general authority of s. 171. In addition, an authority similar to s. 123 should be extended to the returning officer to group advance polling stations together in one place. This authority would be subject to the approval of the Chief Electoral Officer to ensure that too many stations, representing too wide an area, were not being grouped at one polling location. The definition of "central polling place" in s. 124 should be amended to include advance polling stations that have been grouped together.

7.9 Criteria for Appointment of Central Poll Supervisors

Subsection 124(2) provides that where a returning officer establishes a central polling place that contains four or more polling stations, the returning officer may appoint a central poll supervisor to supervise proceedings at the central polling place and to keep the returning officer informed of any matter that may adversely affect the proceedings.

Greater flexibility is required respecting this provision. There can be as many as 1 000 electors being served at three polling stations, which, particularly when combined with the number of election officers manning such stations, warrants the assistance of a central poll supervisor. However, the ability to appoint a central poll supervisor should be based on need, rather than simply the number of polls grouped together. There may be circumstances in particular polls (for example where a heavy turnout is expected) where the presence of a central poll supervisor would be useful.

Recommendation: Subsection 124(2) should be amended to allow a returning officer to appoint a central poll supervisor whenever the returning officer believes it would be appropriate to do so.

7.10 Authority of a Judge to Summon Witnesses for Recount

A judge conducting a judicial recount only has the authority to summon persons specified in the Act, and that authority varies depending on the question before him or her. The judge may summon any witness for the purpose of arriving at the facts with respect to a missing ballot box or statement of a vote (s. 304(4)). However, the judge's authority is much narrower respecting the conduct of the recount itself. In that case, he or she can only summon a deputy returning officer or poll clerk as a witness (s. 304(5)). This latter authority is too narrow, insofar as ballots or envelopes containing ballots may have been handled by officers other than the deputy returning officer and poll clerk. The evidence of these other officers may also be relevant to the recount. For example, in the last general election, the evidence of a special ballot coordinator, (an administrative position in each returning office), was required in one recount. Judges have raised concerns with the limited nature of their authority to summon required witnesses. Also, it is not unusual to accord a judicial officer the authority to summon witnesses who may be necessary for the due administration of that officer's mandate. For that reason, the authority of the judge to summon witnesses in s. 304(5) should be expanded to include any witness necessary for conducting the recount.

Recommendation: Subsection 304(5) should be amended to provide that a judge may compel the attendance of any witness for the purpose of conducting a recount.

7.11 Assistance of Elections Canada Officials with Recount

Subsections 300(4) and 301(6) provide for the presence of the returning officer during the recount conducted by the appropriate judge for the electoral district. The logistics of the recount (i.e. provision of resources, delivery of ballot boxes and statements of the vote) are organized by the returning officer, in accordance with the judge's instructions. Returning officers are supported by Elections Canada in their interpretation of the relevant sections of the Act, and in providing information and guidance to the judge, who, in most cases, is unfamiliar with this rather rare process and may request assistance. The Act, however, does not specifically provide for a member of the staff of the Chief Electoral Officer to be present to assist the returning officer and the judge in understanding the process, where requested.

Recommendation: In order to increase the administrative efficiency of the recount process, it is recommended that s. 303 be amended to make clear that, upon the request of the judge, an officer provided by the Chief Electoral Officer may also be present at a recount for the provision of assistance to the judge.

7.12 Greater Flexibility Respecting the Tariff of Fees

Subsection 542(1) of the Act provides that, on the recommendation of the Chief Electoral Officer, the Governor in Council may make a tariff *fixing or providing for the determination* of fees, costs, allowances and expenses to be paid and allowed to returning officers and other persons employed at or in relation to elections under the Act.

A difficulty has arisen in the past respecting the restrictive nature of the authority of the Governor in Council to make this tariff. The Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons for the Scrutiny of Regulations has suggested that the tariff in question must either set specific fees, costs, allowance etc., or provide a means whereby that fee, cost, allowance, etc., may be calculated. The former would amount to "fixing" a fee, while the latter would amount to "providing for the determination" of the fee.[73]

A restrictive tariff power of this nature may not contemplate fees being set at rates by referentially incorporating fees set out in other instruments (such as specific Treasury Board Directives) as they may be amended from time to time. Such a practice could, arguably, amount to a delegation of authority by the Governor in Council to the body whose instruments were being referentially incorporated.

More flexibility, however, would bring a desirable advantage to the tariff. The tariff of fees covers items such as: the remuneration of returning officers for services in conjunction with holding a poll, for attending at a recount, for travel expenses, and for storing materials; the hourly rate of registration officers; and, the remuneration of deputy returning officers and poll clerks. While some of these items are specific to the tasks of election officers, others, such as travel expenses, are similarly incurred by federal government employees. In those cases, an attempt is made to ensure that the tariff reflect the allowances set by Treasury Board Directive. However, the requirement that the Governor in Council expressly prescribe

or provide the means of calculating a fee precludes the tariff referentially incorporating a Treasury Board Directive as it may be amended from time to time. The Directive can only be incorporated as it exists at a specific date. This imposes an undue rigidity upon the tariff, which requires its frequent amendment. Flexibility would allow the tariff to better deal with changing circumstances by, for example, a flexible incorporation of other instruments.

Recommendation: It is recommended that s. 542 be amended to provide that the Governor in Council may referentially incorporate into the tariff instruments made by other bodies, as they may be amended from time to time. This will allow the Governor in Council greater flexibility in providing for the required fees. In order to avoid confusion respecting incorporated instruments amended in the midst of an election, the Act should further provide that in such a circumstance, the Chief Electoral Officer have the authority to delay the effective date of the amended incorporated instrument until a date after the end of the election.

7.13 Political Rights of Staff of Elections Canada

That elections should be conducted by an objective authority has been a fundamental principle of federal elections since the creation of the Office of the Chief Electoral Officer in 1920. Neutrality is essential for a number of reasons. It ensures that the performance of electoral tasks is not affected, consciously or unconsciously, by an election official's commitment to a particular party, candidate or issue. It allows candidates and other electoral participants to have confidence that their relations with Elections Canada staff, and the service and advice rendered by that staff, is free from bias. Also, it allows the public to have confidence that the electoral process is conducted in a fair and unbiased manner.

Not only must the election of governments be conducted in a fair and impartial manner, but it is vital to their ability to govern that governments are perceived to be elected fairly and impartially. There must be no reasonable grounds for a candidate or a party to suspect that the Office of the Chief Electoral Officer is favouring one party over another. Suspicions of this nature may lead to reluctance to accept advice or directions from the Office of the Chief Electoral Officer, may increase acrimony in the campaign and may threaten the ability of Elections Canada to function as a neutral arbitrator of the event. Equally, governments must be perceived by the citizenry to have been elected fairly.

The integrity of elections would be at risk if Elections Canada staff members were perceived by the public and election participants as actively preferring any particular candidate or party in the election. The public endorsement of a candidate or party, or the active campaigning for, or against, the election of a particular candidate or party by a member of election staff may undermine that person's neutrality.

This is not to say that staff members who actively campaign for or against a particular party, candidate or position outside of their employment could not put aside personal views and perform electoral duties efficiently and impartially as the law requires. However, the more active the "after hours" commitment to a particular party, the greater the difficulty staff

members may face in divorcing themselves from that commitment during work hours. Furthermore, attitudes may be unconsciously affected. Beyond this, it would only be human nature for a candidate or party to be uncomfortable with the services rendered by a staff member who is publicly committed to the election of an opponent.

The principle of neutrality in election delivery is deeply ingrained in the *Canada Elections Act*, so deeply ingrained that the person who is charged with the ultimate responsibility for the delivery of those services, the Chief Electoral Officer, is denied his basic constitutional rights to vote. This is to ensure that he is not consciously or unconsciously affected in the performance of his statutory mandate by considerations and commitments he might undertake in exercising his democratic rights. Beyond this, s. 23 imposes the express duty upon all election officers to swear an oath, in writing, to perform the duties of their office in an impartial manner. The section also expressly prohibits any election officer from communicating information obtained in the course of performing his or her duties under the Act for a purpose not related to the performance of those duties. These provisions go far in securing the necessary neutrality of election officers, but most staff members of Elections Canada are not election officers under the Act as that term refers to returning officers, assistant returning officers, revising agents, deputy returning officers, poll clerks, registration officers, and other similar officials.

Susceptibility to being unconsciously affected by personal views and beliefs in the performance of one's tasks is only human. This cannot be legally prohibited in any effective way. However, the more actively a person, on his or her own time, campaigns for a particular candidate, party or position, the more difficult it is for that person to ensure that those attitudes do not intrude, consciously or unconsciously, upon the private performance of his or her duties.

Furthermore, regardless of the personal ability of individuals to divorce their professional duties from their personal actions, the public perception of neutrality cannot help but be threatened by active public support for particular issues by the very officials charged with providing a neutral and fair means for the public to choose between competing issues.

While it is tempting to say that only openly public action can threaten public perception, private actions can have the same effect if discovered, or even if suspected. Perception is a matter of reasonable belief, not simply objectively demonstrable fact. Thus, the reasonable suspicion by a candidate, party or the public that Elections Canada officials may be actively supporting a particular position may undermine the integrity of the electoral process.

The *Referendum Act* expressly recognizes the principles espoused here. The *Referendum Act* is essentially a mechanism for providing the process for opposing positions to be considered and endorsed by the public. The Act expressly recognizes the importance of the delivery of that process being neutral. To this end, it indirectly provides, in ss. 2(1) and 32, by reference to s. 33 of the *Public Service Employment Act*, that no person on the staff of the Chief Electoral Officer can participate in a referendum.

Prior to the decision of the Supreme Court of Canada in 1991 in *Osborne* v. *Canada (Treasury Board)* (1991), 82 D.L.R. (4th) 321 (S.C.C.) the political neutrality of Elections Canada staff (and other public servants) was secured by s. 33(1) of the *Public Service Employment Act,* which directed that no deputy head, and, except as authorized under the section, no employee of the public service could engage in work for or against a candidate or political party, nor could an employee be a candidate. The Supreme Court, in *Osborne* v. *Canada,* however, declared s. 33 to be of no force and effect, except with respect to deputy heads, as a result of its overly broad intrusion upon Charter rights of free expression and association. The Supreme Court was concerned that, in its broad application to all public servants, regardless of role or visibility, s. 33 was broader than it had to be in order to protect the important principle of public service neutrality. That concern is not relevant in the context of a similar prohibition applied to staff of the Chief Electoral Officer, because this is a much narrower population than the public service as a whole, all of whom perform only functions directly, or indirectly, related to electoral events.

Since *Osborne* v. *Canada,* neutrality in Elections Canada staff has been secured by the administrative requirement for all staff to agree that during their term of employment with Elections Canada, they will not work for or on behalf of any federal or provincial political party, candidate for federal or provincial elective office, nor any person, body, agency or institution with partisan political purposes or objectives, nor for any federal or provincial referendum committee. They agree, during the term of their employment, not to actively or publicly support or oppose the election of any federal or provincial party or candidate for federal or provincial elective office, nor to actively or publicly support or oppose any option in a federal or provincial referendum. Lastly, they declare that they are not presently engaged in politically partisan activities at the federal or provincial level.

The concern with this approach is that should this requirement be found to infringe the Charter rights of free expression or association, it cannot be saved under s. 1 of the Charter, as it is an administrative policy and not a law. Only laws can be saved under s. 1 of the Charter.

Therefore, in order to preserve and continue the actual and perceived neutrality of Elections Canada, the *Canada Elections Act* should adopt a similar position to that adopted in the *Referendum Act* respecting the neutrality of staff of the Chief Electoral Officer.

Recommendation: It is recommended that the Act be amended to prohibit any member of the staff of the Chief Electoral Officer, except when on a leave of absence from Elections Canada, from being a candidate in a federal or provincial election; from engaging in work for or against a candidate, party or issue, in a federal or provincial election; from supporting any candidate or party, or organization with partisan political purposes, at the federal or provincial levels; and, from supporting or opposing any option in a federal or provincial referendum.

The Act should further provide that a leave of absence be granted by the Chief Electoral Officer where, in the opinion of the Chief Electoral Officer, the future usefulness of a staff member will not be impaired by that person's participation in the electoral process.

7.14 The Right to Strike of Elections Canada Staff

Employees of Elections Canada have the right to strike under the *Public Service Staff Relations Act*, except for those whose positions are excluded from collective bargaining and those whose positions have been made "designated positions" under that Act. It was recommended earlier, in the 1996 *Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election*, that the PSSRA be amended to remove the right to strike for Elections Canada employees. This recommendation is repeated here.

The importance of the right to strike and the social benefits that have been achieved in Canada, partly as a result of the right of labour to withhold its services, are recognized facts of Canadian life. However, concerns were expressed in the 1996 *Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election* respecting the significant effect on the electoral process that legal strikes could have.

Under the *Public Service Staff Relations Act*, there are two ways in which the right of public servants to strike can be suspended.

First, if a strike takes place when Parliament has been dissolved and a general election called, the Governor in Council can defer the right to strike if, in the opinion of the Governor in Council, the strike adversely affects or would adversely affect the national interest. That deferment can only last until the 21st day following the date fixed for the return of the writs.

Second, persons who occupy "designated positions" cannot strike. These positions are designated by the Public Service Staff Relations Board under s. 78.1 of the *Public Service Staff Relations Act* and relate to the safety or security of the public. Generally, the union and the employer determine through negotiation which positions meet these criteria, but there is also a process under the PSSRA whereby the designation can be determined in the absence of agreement. Currently all positions in Elections Canada have been made designated positions for the period during a general election or a referendum. Only some positions have been "designated" for the period of a by-election.

Normally, Parliament can legislate a return to work if necessary, although this is not an option when Parliament has been dissolved for a general election.

None of these provisions should be considered adequate in the context of the performance of the democratic mandate of the Office of the Chief Electoral Officer of Canada. They are either unduly reactive and time-consuming in the context of the limited time frames of unpredictable electoral events (particularly applicable to deferment by the Governor in Council), unavailable (legislation in the context of a general election), or insufficient (designated positions).

The current approach, which frees Elections Canada from the threat of legal strikes only during actual election campaigns, does not reflect the reality of electoral operations.

The successful conduct of an electoral event does not depend solely on what is done during the campaign period. The successful delivery of an event depends upon significant advance preparation. This includes the procurement of materials, updating of systems, staffing and training of personnel, training of returning officers and assistant returning officers, establishment of communications plans, and the mobilization of impressive numbers of personnel to serve a culturally diverse and geographically dispersed population. The regular progress of this advance preparation could be disrupted by a legal strike.

Furthermore, general elections, referendums and frequent by-elections can be called at any time without advance notice to Elections Canada. Consequently, the Office of the Chief Electoral Officer of Canada must maintain a continual state of election readiness. This state of election readiness cannot be maintained between elections during a period in which a strike may be underway.

The existing exemption for elections is itself insufficient during actual election periods. If an election were called during a legal strike, triggering the strike exemption respecting designated positions, it would be difficult to impossible to bring staff back into effective functional operation within the short time frames of electoral events. Also, it would not be desirable for the conduct of an election to be mixed with the high feelings of a labour action.

The only effective way to ensure that a strike does not undermine the very social democratic basis upon which modern labour relations rests, is to legislatively remove the right to strike from employees of the Office of the Chief Electoral Officer of Canada.

Such action would not prejudice the right of employees to benefit from the success of any strike action carried out by their union. And, while it would prohibit them from physically joining any such strike, it would not prohibit them from supporting their co-unionists through other means, such as financial support. The basic effect of this prohibition would be to preclude the transformation of the democratic process into a bargaining tool. As noted in the 1996 Annex, other jurisdictions, including Quebec, Ontario, Manitoba and British Columbia, prohibit employees of the election agency from striking.

Recommendation: The *Public Service Staff Relations Act* should be amended so that the right to strike is removed for employees of the Office of the Chief Electoral Officer of Canada.

Part 8

Extending the Application of the *Canada Elections Act*

Part 8: Extending the Application of the *Canada Elections Act*

Not all events which are central to an election take place in the 36-day electoral period. Political parties, for example, operate on a continuing basis and can collect significant amounts of money outside of the election period. Some events are intimately connected with elections although they take place outside of the election period. Party nomination contests, for example, can take place well before any election. Yet the whole purpose of the contest is to put forward a party candidate.

The recommendations in this Part deal with extending aspects of the *Canada Elections Act* into new areas which, although they can take place outside of an election period, are nonetheless, intimately connected with elections. The recommendations recommend extending the disclosure obligations of the Act to trusts established primarily for electoral purposes, local electoral district associations and party nomination and leadership contests in the recognition that these areas are so intimately connected to elections that disclosure is necessary in the interest of the public's right to know and the concept of the informed vote.

In the same vein, in recognition of the ability of parties and local electoral district associations to use funds which may have indirectly come from public sources for the purposes of party nomination and leadership contests, the concluding recommendation of this Part recommends that the principles respecting the surpluses of election candidates be extended to contestants for party nomination and leadership contests.

8.1 Extending the Disclosure Obligations of the Act

Financial disclosure obligations have been part of the *Canada Elections Act* since its inception in 1874, with the obligation of official agents to file statements of election expenses. The history of the *Canada Elections Act* is a history of the growing realization of the importance of disclosure. The duty to provide a detailed statement of "all contributions, payments, loans, advances, deposits or promises of money" was imposed upon official agents in 1908. Names of contributors were first required in 1920. Registered parties first came under disclosure obligations in 1974, with the *Election Expenses Act,* and third parties were brought into a disclosure scheme respecting contributions used for election advertising in 2000.

The guiding minimum principle of disclosure is that it should be made respecting transactions that meet two criteria: the transaction must reasonably be seen as being capable of creating commitment in the policy or actions of persons who seek election to the House, or of the parties that sponsor them; and, it must have a reasonable connection to the business of Parliament. The areas of increased disclosure recommended in this part meet both of these criteria.[74]

The *Canada Elections Act* already recognizes the principle of disclosure in a number of ways, as referred to above. The time has come to recognize that there are transactions in other areas linked so closely to the electoral process that they must also be disclosed so it can be truly said that the public has an informed choice.

The recommendations that follow focus on areas that meet the criteria for disclosure that have been articulated above – that is, they involve transactions capable of creating commitment; and, they have a reasonable connection to the business of governance.

8.1.1 Reporting the Original Source of Contributions Received by Candidates from Political Trust Funds

Significant amounts of money are paid into political trust funds. Transfers from these trusts may be a significant part of the financing of a party, or a candidate, in an election. To enhance the principle of transparency in election financing, the original source of these transfers should be disclosed.

Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election, pointed out that political trust funds have become a major source of unidentifiable support for election activity, which runs counter to the principle of transparency in election financing. It quoted W.T. Stanbury (*Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*, 1991, p. 434), who discussed the influence of

political trust funds on election finance and recommended that new political trust funds not be permitted and that existing ones be prevented from accepting more contributions. *Strengthening the Foundation* recognized that political trust funds established by parties represent an area of election finance that is not disclosed to the public. It recommended that trust funds established for political purposes be required to appoint an agent, register with the Chief Electoral Officer and file annual audited reports with the chief financial agent of the party and the Chief Electoral Officer.

The *Canada Elections Act* now has a provision (s. 428) that requires trust funds established by registered parties to be used for an election, to file a return including contributions and expenses. That provision applies only to trusts established by a party for an election. However, donors to trusts which do not fall under s. 428, but are used to fund activities related to an election are not currently disclosed, which is contrary to the principle that election financing should be fully disclosed.[75] A similar concern exists respecting trusts established for candidates which are referred to in ss. 451(h) and (i).

The provisions of the Act governing political trusts have to be widened in scope from trust funds "established by a registered party to be used for an election" to cover "trusts or other entities that have as a principal function the funding of any activity related to an election". Furthermore, in connection with the concept of financial transparency in leadership contests, the definition should include trusts established principally for the funding of a leadership contestant or the nomination of a candidate.

Recommendation: The definition of a political trust should be widened to include any trust that has election purposes as its principal function, including leadership and nomination contests.

8.1.2 Reporting by Electoral District Associations

The introduction, in 2000, of the third party election-advertising regime in the current *Canada Elections Act,* was a formal recognition that parties and candidates are not the only participants in a modern election. The important role and impact of third party advertising in elections warranted their recognition as a type of electoral player with significant electoral responsibilities respecting disclosure. Similarly, and coincidentally with this report's recommendation that eligible parties be brought more fully into the existing electoral scheme of rights and reporting responsibilities, the time has also come to recognize that there remains another body of electoral players whose political impact is not yet fully recognized in the *Canada Elections Act.* These are the parties' local electoral district associations. These district associations exist for electoral purposes and play a significant role in the electoral process. They already enjoy rights under the *Canada Elections Act* (notably the ability to transfer funds to parties and candidates) and they receive public funds (through the receipt of candidates' surplus funds). Yet, they are only partially subject to disclosure.[76]

The role of the local electoral district association in the electoral process is significant. They can finance a candidate's pre-writ activities, raise money between elections from non-receipted sources, and receive substantial amounts of money (a proportion of which is publicly subsidized) in the form of transfers of their candidates' election surpluses. It was noted in the 1996 Annex that often officials in the national party know little about their local association's finances. These associations are not required at the federal level to register or to disclose their financial activities, notwithstanding the requirements to do so at the provincial level in a number of the provinces (Ontario, Quebec, British Columbia, Alberta, Nova Scotia, and New Brunswick).

Both the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission) and the Special Committee on Electoral Reform pointed out that there is a notable gap in the information available to the public about the financial operations of local associations.[77]

The *Canada Elections Act* at present requires that the fiscal returns of registered parties and the election return of candidates must include with the return the name and address of every contributor who contributed more than $200 where the local association has transferred contributions to the candidate's campaign (ss. 424(2)(*c*), 451(2)(*h*)). Where the original contributor cannot be specifically identified, as in the case of contributions from a pooled fund in the hands of a trust or association, the candidate must disclose all contributors to the trust or association who contributed in excess of $200 since the last election.

These current disclosure obligations recognize electoral district associations, but only in the context of their direct pass through of contributions to parties and candidates. Yet, as noted above, the electoral district association is an important political mechanism whereby candidates or prospective candidates can be supported between elections and parties can function at the local level. The same principles, which require annual fiscal returns by parties, argue for annual returns by local associations. Without registration and financial reporting by local associations, a proportion of the financing available to parties and candidates can remain undisclosed. Any regime in which disclosure is only partial allows for transactions to take place that avoid publicity and frustrate the general intent of one of the basic principles of the Act.

This recommendation was made in a similar form in *Strengthening the Foundation.*

Recommendation: There should be reporting obligations where an electoral district association, which is related to a party that is subject to a reporting regime under the Act, has financial transactions.

The person who is authorized by the association to carry out those financial transactions should be required to report those transactions annually to the Chief Electoral Officer.

8.1.3 Reporting the Finances of Contestants for Party Endorsement

Although most of the financing for an election is now reported and made public, the sources of funding for those who are contestants for a party's endorsement in a riding do not have to be reported.

The selection of a candidate for endorsement is obviously a key element in the election process. Donations to the successful contestant for endorsement by the party likely to win an election contest constitute, in effect, undisclosed contributions. In any event, candidates play an active part in the political process of the election and any financial influences they may be subject to, should be known.[78]

To secure real transparency in election financing, the law must secure transparency in the financing of all stages of the process that leads to the selection of a member. Any surplus should be dealt with in the same way as the campaign surplus – that is to say, it will be returned to the local association or the registered party.[79]

A second issue relating to contests for endorsement is whether there should be a limit on expenditure. The amount that can be spent on nomination contests is currently unregulated by the Act, except for a limit on how much can be spent on the notices for nomination meetings that take place during the election. This cannot be more than 1% of a candidate's election expense limit in that electoral district during the previous election.

There is, however, a concern that since spending to seek the nomination is excluded from the election expense limit, excessive spending on nomination meetings could undermine the intent of the election spending limits and run contrary to the principle of fairness. Not only could candidates benefit from the spill-over effect that these expenditures may have on the election campaign itself, but if spending for nomination contests is not regulated, those who have access to greater financial resources have an advantage over those who do not. Since winning the party nomination is the first hurdle that an affiliated candidate must overcome, unnecessary barriers to participation in the nomination process should be minimized.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended that spending limits be set for nomination contests, that these limits be established as a maximum threshold, and that any party could choose to set a lower spending limit.

Recommendations: Contributions made to and expenses incurred by a contestant for party endorsement, should be reported and published in the same manner as contributions to a candidate during the campaign.

The return should be filed by the same deadline as the electoral campaign return and the same right to request extensions should be available.

Spending limits on nomination contests should be established based on the estimated election expenses limit calculated each year in accordance with s. 442 of the Act.

8.1.4 Reporting the Finances of Contestants for Party Leadership

There is at present no requirement in the *Canada Elections Act* for a contestant for party leadership to disclose finances. Such events are treated as private matters. Consequently, leadership contests are not governed by public law. However, selection of a leader of a party can be an extremely important political event. Transparency in financing such a contest is arguably just as important as it is in an election.[80]

Leadership contests have always been treated as internal events within a party, rather than public events. The party view of this is that they choose their leader through the internal process and then present the party, its proposed political program, the leader and the candidates as a "package" to the electorate in a general election. In this package, there is no doubt that the leader of a party has a great influence on the party's success and is always a significant element in voter choice.

A further problem is that funding for candidates in a contest may be routed through the party's chief agent, and come from tax-deductible donations. However, usually there is no published information concerning which candidates received funding.

Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election, quoted Stanbury, who advocated disclosure: "they [leadership contests] can involve the raising and expenditure of millions of dollars and are often financed in part by contributions for which a tax receipt is issued." (Stanbury 1991, p. 368).[81]

In his study entitled *Do Conventions Matter: Choosing National Party Leaders in Canada* (1995, p. 77), John Courtney said: " ... the time is propitious for state involvement in setting the terms for financing future [leadership] contests." He also suggested spending limits, arguing that such contests are part of the public domain.

Leadership contests are the venues where future Prime Ministers and opposition leaders are chosen. Even unsuccessful contestants may remain influential in Parliament. The argument for financial transparency respecting all of them is compelling.

There should also be spending limits respecting leadership contests with the specific amount of those limits being set by Parliament.

Recommendation: It is recommended that contributions to and expenses of a party leadership contestant, whether successful or not, be reported four months after the leader is elected and published in the same manner as a candidate's electoral campaign return.

8.2 Surpluses in Leadership and Nomination Contests

In support of the principle that no person should personally profit from contributions while seeking election to the House of Commons, the Act currently requires that when a candidate who has been endorsed by a registered party has a financial surplus at the end of a campaign, that surplus must be turned over, either to the registered party, or to that party's electoral district association in the candidate's district. Surpluses of candidates who have not been endorsed by a registered party must be turned over to the Receiver General for Canada.

This principle need not be adopted strictly in the case of leadership and nomination contests insofar as it is a matter of party constitution if contestants should be able to benefit personally from their party activities. However, where a contestant's participation in a contest is financially supported by public funds, his or her participation ceases to be solely a matter of private concern to the party. Public funds cannot accrue to the personal benefit of a contestant.

Public funds can come to individual contestants when parties or local associations make contributions that have come from funds for which tax receipts have been issued. Once a contestant elects to receive contributions flowing from tax-receipted funds, the contestant should come under the obligation to turn over any surplus from his or her contest in the same way as surpluses are dealt with that arise from a candidate's campaign. If a candidate receives any tax-receipted funding, all of that candidate's funding must be subject to this obligation. Otherwise, it may be difficult to determine if expenses are paid from public or private funds.

Recommendation: When any leadership/nomination contestant receives contributions from a tax-receipted source, any surplus funds remaining to the contestant after the leadership/nomination contest must be turned over, in the case of a leadership contest, to the contestant's party, and in the case of a nomination contest, to the party or local electoral district association.

Appendices

Appendix 1

Projected Impact of Lowered Threshold for Candidates' Reimbursement, Based on the November 2000 General Election

Political party	Actual reimbursements with present 15% threshold[1]	Reimbursement scenario with recommended 5% threshold[2]	Variance
	B ($)	A ($)	A - B ($)
Bloc Québécois	2 128 027	2 163 384	35 357
Canadian Action Party	–	–	–
Canadian Reform Conservative Alliance	4 130 945	4 541 156	410 211
Communist Party of Canada	–	–	–
Independent	–	22 794	22 794
Liberal Party of Canada	6 914 592	7 003 372	88 780
Marijuana Party	–	–	–
Marxist–Leninist Party of Canada	–	–	–
Natural Law Party of Canada	–	–	–
New Democratic Party	1 162 085	1 727 618	565 532
No Affiliation	43 456	51 732	8 276
Progressive Conservative Party of Canada	1 513 455	2 195 692	682 237
The Green Party of Canada	–	24 363	24 363
Total	**15 892 560**	**17 730 111**	**1 837 551**

[1] Under subsection 464(1) of the *Canada Elections Act*, candidates must obtain at least 15% of valid votes cast in their electoral district in order to qualify for partial reimbursement of their election expenses.

[2] Amounts that would have been paid with the qualification threshold set at 5% as recommended by the Chief Electoral Officer of Canada.

Appendix 2

Illustration of Recommended Party Status

Summary

A party which applies to the Chief Electoral Officer for party status becomes an eligible party when it satisfies the administrative requirements of s. 366.

An eligible party which subsequently meets the requirements to be a registered party becomes a registered party at that time.

A registered party which fails to meet the requirements for registered status, but meets the requirements for eligible status, becomes an eligible party.

A registered or eligible party which fails to meet either the requirements for registered or eligible status loses its party status under the Act.

Illustrative Table

1. A party applies to the CEO for party status and satisfies administrative requirements of s. 366 (name, officers, administrative info, signatures of electors, etc.)

   Status: eligible party

   Rights and obligations:
   - name reserved as long as remains an eligible or registered party
   - reporting obligation
   - auditor fee payment

2. If by-election called and party runs a candidate

   Status: eligible party

   Rights and obligations:
   - party spending limit
   - political participation rights (name on ballot, access to lists, candidate surplus)
   - election reporting obligation
   - auditor fee payment

3. At next general election

(a) Party runs 50 or more candidates

Status: registered party

Rights and obligations:
- party spending limits
- ability to give tax receipts for contributions received since more recent of either last general election/date party passed administrative hurdles for eligible status
- broadcasting rights
- election expense reimbursement
- political participation rights
- auditor fee payment

(b) Party runs 1 to 49 candidates

Status: eligible party

Rights and obligations:
- party spending limits
- political participation rights
- auditor fee payment

(c) Party runs 0 candidates

Status: loses party status

Rights and obligations:
- final reporting obligation
- auditor fee payment
- winding up duties (which may be delayed)

Appendix 3

Summary of Contributions to Candidates, by Political Affiliation – 37th General Election[1]

Political party	Contributions of $7 500 or less		Contributions of $7 501 and over[2]		Total	
	Number	Value ($)	Number	Value ($)	Number	Value ($)
Bloc Québécois	10 740	2 237 087	89	1 662 810	10 829	3 899 897
Canadian Action Party	465	213 207	3	48 834	468	262 041
Canadian Reform Conservative Alliance	33 046	7 011 353	118	2 179 711	33 164	9 191 065
Communist Party of Canada	141	23 224	–	–	141	23 224
Independent	320	74 904	2	18 398	322	93 302
Liberal Party of Canada	28 530	9 939 550	239	5 265 856	28 769	15 205 406
Marijuana Party	45	9 276	–	–	45	9 276
Marxist-Leninist Party of Canada	49	10 771	–	–	49	10 771
Natural Law Party of Canada	31	7 124	–	–	31	7 124
New Democratic Party	13 910	3 243 317	78	1 451 015	13 988	4 694 332
No Affiliation	2 113	255 825	1	9 731	2 114	265 556
Progressive Conservative Party of Canada	13 590	3 257 723	54	820 248	13 644	4 077 971
The Green Party of Canada	1 129	207 609	1	10 000	1 130	217 609
Total	104 189	26 490 971	585	11 466 602	104 694	37 957 574

[1]Based on data available as of October 26, 2001

[2]Includes contributions from local associations and political parties

Appendix 4

Summary of Contributions, by Registered Political Party – Fiscal 2000

Registered political party	Contributions of $50 000 or less		Contributions of $50 001 and over		Total	
	Number	Value ($)	Number	Value ($)	Number	Value ($)
Bloc Québécois	20 632	2 093 352	1	166 400	20 633	2 259 752
Canadian Action Party	198	51 477	–	–	198	51 477
Canadian Reform Conservative Alliance	266 698	17 745 473	22	1 895 533	266 720	19 641 006
Christian Heritage Party of Canada	284	163 653	–	–	284	163 653
Liberal Party of Canada	42 323	17 428 359	25	2 639 461	42 348	20 067 820
Marxist-Leninist Party of Canada	66	28 885	–	–	66	28 885
Natural Law Party of Canada	221	82 203	–	–	221	82 203
New Democratic Party	57 926	6 782 827	8	2 195 309	57 934	8 978 136
Progressive Conservative Party of Canada	14 771	5 147 537	6	474 157	14 777	5 621 694
Total	**403 119**	**49 523 766**	**62**	**7 370 860**	**403 181**	**56 894 626**

Summary of the Chief Electoral Officer's Recommendations to Parliament

Part 1: Providing a More Accessible and Efficient Electoral Process

Chapter 1: Ensuring that Every Elector is Registered

Recommendations Respecting the Registration Process

Signed Certification of Eligibility for Registration on National Register of Electors

A certification of eligibility, signed by the elector, should no longer be a necessity for being added to the Register. This would recognize the facts that:

- a personally signed written certification is not the sole reliable method of establishing eligibility;
- an elector, under the *Canada Elections Act*, can currently be registered on a list of electors (and thus indirectly with the Register) without the use of a personally signed written certification of eligibility from that elector;
- requiring a personally signed certification to register directly with the Register creates a significant obstacle to registration through alternative means of communication and through the statutory mandated methods of updating the Register.

This change would maximize the ability of electors to register, including the ability to register on-line where alternative evidence of sufficient reliability was available.

Similarly, the recommendation is made to drop the requirement in s. 48(2) of the Act that an elector wishing to register must confirm in writing information provided to the Chief Electoral Officer from sources other than those set out in s. 46. The provision should allow alternative methods of confirmation.

It should be made clear that this recommendation is not to eliminate the need for evidence of eligibility, signed certification in all circumstances, or confirmation in writing in all circumstances. The recommendation is made to permit the registration process to become more flexible by allowing proof of eligibility, or proof of confirmation, to be established by a range of sufficiently reliable evidence. This will facilitate elector registration without compromising the reliability of their information.

Revision of Register on Initiative of the Chief Electoral Officer

In order to increase the capacity of the Chief Electoral Officer to maintain the integrity of the Register, the *Canada Elections Act* should be amended to authorize the Chief Electoral Officer to undertake initiatives to verify, correct and update the Register and to authorize returning officers, and others, to conduct such initiatives outside of electoral events, when requested by the Chief Electoral Officer.

Recommendations Respecting the Lists of Electors

Notice of Confirmation of Registration (Voter Information Card)

The current legislative scheme for notices of confirmation of registration should be revised to include more flexibility as to who is to provide electors with the required notices and how that notification is to be done. However, the Act should continue to specify what information is to be provided and when.

This can be accomplished by amending s. 95 of the Act to provide that the Chief Electoral Officer shall cause, as soon as possible after the issue of a writ, but not later than the 24th day before election day, a notice of confirmation of registration to be sent to every elector whose name appears on a preliminary list of electors (subject to the existing exceptions).

The Chief Electoral Officer should also be directed to have sent, to every household or registered elector, the voting information necessary for registered electors in that household to vote (as currently set out in s. 95(2). It should be required that this information be sent as soon as practical, and in any event, not later than a day keyed to the advance polls. In this way, the Chief Electoral Officer can decide who is responsible for sending out the required information to best suit the administrative and technological resources and the circumstances of the day. However, the Act will continue to direct exactly what information is to be sent and the timelines for providing that information.

Whether the above information is sent out in one or more notices should also be left to the discretion of the Chief Electoral Officer, who can adjust the practice to the realities of the circumstances. (A different practice may be adopted for by-elections than for general elections, for example.) The form of those notices should also be established by the Chief Electoral Officer (which reflects the existing legislative direction).

As a corollary, the Act should continue to provide that any elector registered during the election period receives both notice of confirmation of registration and voting information in the manner established by the Chief Electoral Officer.

Allowing Returning Officers to Update Lists on the Basis of Information from the Chief Electoral Officer

It is recommended that s. 101 of the Act be amended to expressly provide that returning officers can update lists of electors by adding or deleting electors, or making other changes on the basis of information provided by the Chief Electoral Officer.

Inter-District Changes of Address

Subsection 101(6) should be amended to extend the ability of returning officers to record changes of address in cases where a registered elector moves from a different electoral district.

Proof of Identity on Requested Change of Address on List

It is recommended that s. 101(1)(*a*) and (*b*) be amended to provide that where a request to add an elector's name to the preliminary list of electors is made by that elector, or by another elector who lives at the same residence, proof of identity would not be required where the request is made to an election officer at the residence of the elector. The elector requesting the change will still be required to complete the prescribed registration form and establish that the elector in question may be included on the list.

Authority of Deputy Returning Officer to Verify Eligibility

It is recommended that s. 144 be amended to include the authority to require a written affidavit or solemn affirmation of eligibility by a potential elector where reasonable doubt is raised concerning that person's eligibility by a deputy returning officer, poll clerk, candidate or candidate's representative.

Chapter 2: Ensuring that Every Vote Counts

Same Names on Ballot

Section 117 of the Act should be amended to reflect the practice adopted by returning officers in the past, by providing that where the names of two or more candidates are identical, the order of their appearance on the ballot is to be determined by the luck of the draw. This would apply both to candidates who are independent and to candidates who are endorsed by parties.

Option to Decline Ballot

The *Canada Elections Act* should be amended to provide for the means for a ballot to be declined, recorded and reported as such in the official ballot results and which respects the principle of the secrecy of the vote.

Deadline to Obtain Transfer Certificate

Section 159 of the Act should be amended to remove any time limit for application for a transfer certificate respecting level access. The removal of the time limit will not create an undue administrative burden, will recognize further the constitutional right of all individuals to have access to the voting process and will be consistent with the statutory practice set out in s. 158.

Time Frames for Special Voting Rules

Section 232 should be amended to provide that the period for making an application under Division 4 of Part 11 for a special ballot, commence at the date fixed by the Chief Electoral Officer. This date is to be as soon as possible after the issue of the writ.

Requiring Affidavit When Another Person Has Already Voted in Elector's Name

It is recommended that the Act be amended to allow an elector who has not voted, but who is shown on a list of electors to have voted, to vote once he or she swears a written affidavit or solemn declaration before the deputy returning officer.

Part 2: Greater Accessibility for Candidates and Political Parties

Chapter 1: Enhancing Candidates' Participation

Signatures of Nominating Electors

In order to reduce the administrative burden on a prospective candidate, the requirement for the signatures of 100 (or 50) eligible electors should be dropped from the nomination process.

Requirement for Witness to File Papers and Swear Oath

Prospective candidates should be permitted to file their nomination papers themselves. The requirement for a witness to the candidate's consent to file the nomination papers and swear an oath before the returning officer should be dropped.

This will make the statutory practice consistent, whether the papers are filed manually or electronically.

Candidate's Consent Under Oath to Run

The current requirement for the prospective candidate's consent to be made under oath should be dropped. Statutory prohibition against making a false or misleading statement in a nomination paper should be added.

Period to Confirm Nomination

The Act should be amended to provide that a returning officer must verify a nomination paper no later than the end of the nomination period on the 21st day before election day.

Candidate's Deposit

The Act should be amended to require that a candidate's deposit be made by way of cash, certified cheque, money order or other guarantee of funds as approved by the Chief Electoral Officer.

Party Filing of Candidate's Deposit

The Act should be amended to provide, once the Chief Electoral Officer is satisfied of the implementation of an adequate administrative process, that a political party may remit the deposits required for those candidates endorsed by the party to the Receiver General through the Chief Electoral Officer.

As a corollary provision, s. 67(4) of the Act should also be amended to provide that where the returning officer is satisfied that a candidate's deposit has been filed directly with the Receiver General for Canada by the political party endorsing the candidate, the nomination papers need not be accompanied by the deposit.

In order to prevent miscommunication and inadvertent errors in the process, the Act should further provide that a returning officer must consult with the Chief Electoral Officer before refusing a candidature, including for failure to file the required deposit.

Party Filing of Leader's Endorsement of Candidate

The Act should be amended to allow parties to file with the Chief Electoral Officer, a confirmation of the full names, addresses, and number of candidates who have been endorsed by the party, and to allow returning officers to accept a nomination paper on being satisfied that the Chief Electoral Officer has received a party endorsement of that candidate. In order to prevent miscommunication and inadvertent errors in the process, the Act should further provide that a returning officer must consult with the Chief Electoral Officer before refusing a candidature, including a refusal because of a lack of leader's endorsement.

Equal Opportunity to Be a Candidate

The right to a leave of absence without pay for the purpose of being a candidate at a federal election should be extended to all employees, whether the individual is employed under federal, provincial or territorial law. This should not preclude an employer from authorizing paid leave. On the understanding that there may be instances where an employee's leave of absence could be seriously detrimental to an employer's operations, the Act should provide for an exception in such cases, along with a mechanism to determine the effect of an absence where the issue is in dispute. An example of such a mechanism already exists in the Manitoba *Elections Act*.

Chapter 2: Enhancing Political Parties' Participation

Status of Eligible Party

There should be only two types of political parties under the *Canada Elections Act* – eligible parties and registered parties.

The definition of eligible parties should be expanded to include all organizations that exist as political parties, that satisfy the administrative requirements respecting the existence and structure of the party under s. 366 of the Act, and that have, in a general election, between 1 and 49 confirmed candidates for election to the House of Commons.

A registered party would be a party that has in a general election at least 50 confirmed candidates for election to the House of Commons.

All eligible and registered parties should be entitled to the same rights and obligations except those involving the division of limited resources; they should further be subject to the same disclosure and reporting obligations.

Spending limits for an eligible party should be determined in the same manner as spending limits for a registered party.

The status of an eligible party would continue unchanged from one general election until the close of the period for the confirmation of nominations in the next general election, in the same way that registered parties currently maintain their registered status from one general election until the next.

A registered party that in a subsequent general election has only 1 to 49 confirmed candidates would resume the status of an eligible party and continue to be entitled to the rights and obligations, including reporting obligations, of an eligible party.

Failure to have at least one confirmed candidate at the close of nominations in a general election would cause a party, whether it was previously designated registered or eligible, to lose its party status.

To avoid the loss of party status that might result due to merely temporary circumstances, a party that has lost its status as an eligible party because it lacks the required confirmed candidates at a general election, could preserve its name if it advises the Chief Electoral Officer of its intention to field at least one candidate in the next general election. This would avoid unnecessary duplication of effort, which would result if the party were required to start afresh and provide the Chief Electoral Officer with sufficient evidence of party status. Failure in the next general election to secure the required number of confirmed candidates to maintain party status would result in the loss of that status. The party should continue to be subject to its reporting obligations during this period.

The category of "suspended" parties should be eliminated in order to reduce the complexity of the Act.

A political party that wished to cease being treated as a party under the Act could relinquish that status. It would be subject to final reporting obligations.

Distribution of Lists of Electors

Sections 45 and 109 of the Canada Elections Act should be amended to give eligible parties the same rights as registered parties respecting access to annual and final lists of electors, and to provide that the list for a district should be distributed to all registered and eligible parties on request whether or not they had run a candidate in that district in the last election.

Part 3: The Use of Public Monies to Advance Access and Accountability

Chapter 1: Public Monies to Advance Access

Qualification Threshold for Candidates' Reimbursement

The threshold for candidates to be qualified for reimbursement should be set at 5% of the valid votes cast in his or her electoral district.

Issue of Tax Receipts by Registered Parties for Pre-Registration Contributions

A party that achieves registered party status in a general election should be allowed to issue tax receipts for contributions received by that party either from the time that its application for registration was accepted by the Chief Electoral Officer, or from the time of the last general election, whichever is later.

Disposition of Surplus Funds of Independent Candidates

Any surplus funds transferred by an independent candidate to the Receiver General for Canada should be returnable to the candidate if he or she is nominated as an independent candidate in the next general election or a by-election.

Chapter 2: Public Monies to Advance Accountability

Auditor Acting for More than One Candidate

Section 85.1 should be amended to avoid confusion as to the ability of an auditor to act for more than one candidate regardless of the electoral district. This can be done by rewording the provision to refer only to the ability of a person to serve as an official agent where his or her partner has been appointed as an auditor.

Free the Payment of Auditor's Fees from Requirement for Unqualified Report

The payment of the public funding portion of an auditor's fees should not be dependent on the auditor submitting an unqualified report.

Amount of Public Payment of a Candidate's Auditor Fees

The public payment of auditor fees should be based on the total of the expenses (set out in s. 451(2)(*a*) to (*e*)), which the auditor is required to review in order to comply with his or her mandate under s. 453.

The minimum and maximum payments should be adjusted for inflation.

Public Payment of a Portion of a Party's Auditor Fees

The Act should provide for the payment of 75% of the auditor fees of a registered party respecting its financial returns under the Act, subject to a maximum cap. A cap of $18 000 could be set for the portion of fees that would be paid from the public purse for the fiscal return and a cap of $15 000 for the election return. These caps should be subject to an inflationary adjustment.

Part 4: Ensuring Fair Competition – Broadcasting

Sever Free and Paid Time Regimes

A party's entitlement to free broadcasting time should not be dependent upon that party's entitlement to paid broadcasting time.

Broadcasting Rights Restricted to Registered Parties

Only registered parties should have the right to free broadcasting time.

Free Time Regime

The *Canada Elections Act* should specify that 60 minutes of free time, divided equally between all registered parties that request it, is to be provided by all television stations (not just networks) that broadcast news or public affairs programs, and by all news/talk radio stations and specialty television services focusing on news or public affairs.

The Act should not direct when free time is provided or the length of any broadcast provided.

The Act should specify that free time be scheduled reasonably evenly over the election period to avoid parties attempting to schedule all of their free time within the last week of the election.

In order to accommodate the participation of eligible parties in this process, free broadcasts should only be permitted after the nomination date cut-off to allow for the readjustment of apportionment in the event of the failure of an eligible party to achieve registered party status or a registered party to maintain its status.

Paid Time Regime

The Act should be amended so that each registered party has the right to buy up to 100 minutes per station of paid time at the lowest unit rate, subject to their election expense spending limits.

The scheduling of purchased time should be at the discretion of the registered party, pre-empting regular commercial advertisements if necessary (same as the existing system).

Registered parties would be required to pre-notify the station of their scheduling intentions within ten days of the issue of the writs (same as the existing system).

There should be an overall cap of 300 minutes on the amount of paid time, which each station must provide overall to all parties. Where the number of parties seeking to purchase paid time at the lowest unit rate would require the station to provide more than this cap, the station should be allowed to reduce every party's requested time on a *pro rata* basis, subject to the moderation of any disputes by the Broadcasting Arbitrator.

The Broadcasting Arbitrator should be authorized to arbitrate disputes over the purchase of specific time slots.

The statutory rate for the sale of paid broadcast time should be based on the concept of "lowest unit charge" in order to avoid the current uncertainty arising out of the Act's use of the phrase "equivalent time".

Any registered party wishing to buy more than the 100 minutes of paid time, and any eligible party wishing to buy paid time, would be free to do so at the rate the station chooses to set, subject only to its election expense limits and the willingness of the station to sell the time. Again, in the unlikely event of one party attempting to dominate the market unfairly, disputes could be resolved by the Broadcasting Arbitrator.

Election Opinion Surveys

Subsection 326(2) should be amended so that broadcast media regulated by the CRTC are subject to the same requirements that broadcast media not regulated by the CRTC (e.g. the Internet) must meet with respect to disclosure of the wording of the questions used in political opinion surveys and the means by which further details about such surveys may be obtained.

Part 5: Transparency in Election Financing

Chapter 1: Financial Disclosure

Preventing Contributions Intended to Hide the Identity of the Original Source

The Act should be amended to make it an offence to make a contribution in a manner intended to hide the identity of the source of the contribution.

Reporting Conditions on Loans

The Act should be amended to require a candidate's return to reveal all the conditions of any loan, including its term and interest rate. Disclosure of the name and address of any guarantor should be required in the case of loans above the reporting threshold.

Reporting Transfers from Provincial Political Entities

It is recommended that all transfers made from provincial political entities to registered and eligible parties, to local electoral district associations of a registered or eligible party, or to a candidate, be fully reported to the Chief Electoral Officer.

More Accurate Reporting of Source of Indirect Contributions Through Local Electoral District Associations and Trust Funds

The Act should be amended to provide that where a reporting party or candidate receives indirect contributions from a trust or electoral district association, the names and addresses of all of the contributors who made contributions over the reporting threshold to the trust or the association since the last report (in the case of the fiscal returns of parties), or since the last election (in the case of candidates), must be disclosed.

Threshold for Reporting Contributions

In order to enhance the privacy interests of Canadians and to encourage the political participation of Canadians, where contributions are required to be reported to the Chief Electoral Officer, the reporting threshold for the specific reporting of names and addresses for contributions should be raised to $1 075.

Reporting entities should be required to continue to keep detailed records of contributions, including the names and addresses of contributors who make contributions in excess of $200.

These detailed records should be producible on request to the Chief Electoral Officer or the Commissioner of Canada Elections, and be available for the purposes of the Act, including for the purposes of any enforcement action by the Commissioner of Canada Elections. There would be no obligation to publish them, nor should they be publicly available except as may be required in a prosecution by the Commissioner of Canada Elections.

It should be an offence for a person who is required to produce a detailed record of contributions to wilfully fail to do so on the request of the Chief Electoral Officer or the Commissioner of Canada Elections.

Chapter 2: Streamlining and Clarifying the Reporting Requirements for Candidates

No Bank Account Required if No Financial Transactions Other than Payment of Deposit

Opening a bank account should only be required of a candidate when a monetary transaction occurs, other than the payment of the nomination deposit.

A declaration of "nil return" should be provided by the candidate and official agent in cases where there have been no contributions, election expenses, or personal expenses. The candidate's deposit should be excluded from the definition of loan, contribution, and election expense. The source of funding for the deposit should be disclosed.

Removal of the Requirement for a Witness to the Official Agent, Chief Agent and Candidate Declarations Accompanying the Return

The requirement for a witness to the signatures of the chief agent, the official agent and the candidate on the declarations respecting returns should be dropped.

Clarification of the Nature of the Candidate's Declaration of Personal Expenses

The Act should be clarified to show that the candidate's statement of personal expenses is a claim for payment and that if it is not submitted within the timeframe prescribed by the Act, the matter should be treated as a late claim for payment, but it should not render the return invalid.

Clarification of Responsibilities of the Official Agent and the Candidate for Filing the Campaign Report and Their Exposure to Penalties

The Act should be amended to expressly provide that the responsibility for properly submitting a return resides with the candidate, while the duty for completing that return rests with the official agent.

Vouchers

The requirement for vouchers should be removed from s. 451 and moved to a new s. 451.1; the failure to file complete vouchers should not affect the validity of a return.

However, in the event that insufficient vouchers are filed, the Chief Electoral Officer should be given the authority to direct the filing of additional vouchers in order to evidence the expenses set out in the return. It would be an offence to wilfully fail to comply with a direction by the Chief Electoral Officer for supporting vouchers.

Receipt and Reporting of Contributions Made After Election Day

No contribution should be allowed to a candidate's campaign later than four months after election day, unless the contribution is expressly allowed under the Act.

All contributions received after election day must be disclosed in the candidate's return, or in an updated version, thereof, if the contribution is received subsequent to the filing of the return.

Chapter 3: Deadlines for the Filing of Returns

Evidence Required to Support Application to the Chief Electoral Officer to Extend Filing Deadlines or to Make Corrections or File Updated Documents

The Act should provide that an application to the Chief Electoral Officer under s. 458 be supported by a statutory declaration or other evidence to establish the grounds on which the application is sought.

For the sake of clarity and consistency, s. 447 (irregular claims or payments) should be similarly amended.

Deadlines Respecting Applications to Judge

The current time limit of two weeks to make an application to a judge as specified in s. 459, should be extended to two months. This period should also be the maximum period which the judge may authorize as a result of an application to the court.

Party Failure to File Return

Loss of political party status should be removed as a potential consequence of failing to file a single financial return as required under the Act. However, a party that consecutively fails to file two required reports in accordance with the Act should automatically lose its party status under the Act.

Chapter 4: The Problem of Unregulated Contributions

Regulatory Controls upon Contributions – A Necessary Counterpart to Disclosure

Limits should be placed on contributions to registered and eligible parties, local electoral district associations, and candidates.

The duty to comply with the limit should be imposed upon the entity making the contribution, rather than the recipient, to avoid the imposition of an undue administrative burden upon that recipient.

Entities making contributions to political recipients should be restricted to the following limitations:

Annual:	$50 000 to each registered/eligible party
	$7 500 aggregate to all local electoral district associations of each party
General election:	(In addition to the annual limits)
	$50 000 to each registered/eligible party $7 500 aggregate to one or more candidates of each party
Single or simulatenous by-elections:	(In addition to the annual limits)
	$7 500 aggregate to one or more candidates of the same party
Nomination contests:	(In addition to the annual limits)
	$ 7 500 aggregate to all contestants of the same party

It should be an offence for a contributor to breach these limits knowingly.

Part 6: Effectively Enforcing the Electoral System

A General "Attempt" Offence

A general offence should be created respecting an attempt to commit an offence under the Act.

Collusion

Sections 351, 423(2) and 443(2) should be replaced with a general provision prohibiting any person from circumventing, or attempting to circumvent, the respective spending limits.

Investigative Status for the Commissioner of Canada Elections

The Commissioner of Canada Elections should be deemed to be an investigative body for the purposes of s. 8(2)(*e*) of the *Privacy Act* for the enforcement of the *Canada Elections Act*.

Appeal Rights of the Commissioner of Canada Elections

The Act should provide that the Commissioner of Canada Elections has the same appeal rights in prosecutions for breaches of the *Canada Elections Act,* as does the Attorney General in other prosecutions under the *Criminal Code*.

Obstruction of Investigations

It should be an offence under the *Canada Elections Act* to obstruct, hinder or make a false or misleading statement to the Commissioner of Canada Elections, or a person appointed by the Commissioner of Canada Elections, when conducting an investigation under the *Canada Elections Act*.

Failure to Return Ballot

It should be an offence under the *Canada Elections Act* for an elector who has been given a ballot by a deputy returning officer to fail to return that ballot.

Part 7: Managing the Electoral Process

Appointment of Returning Officers

It is recommended that provision be made for returning officers to be appointed by the Chief Electoral Officer on the basis of merit. New returning officers would be appointed for a 10-year term, be eligible for re-appointment, and could be removed by the Chief Electoral Officer in the event of incompetence or unsatisfactory performance.

The Office of Assistant Chief Electoral Officer

The statutory office of Assistant Chief Electoral Officer should be removed from the Act.

Appointment of Revising Agents

It is recommended that s. 33 be amended to remove the requirement for returning officers to solicit names from registered parties in the hiring of revising agents.

Appointment of Deputy Returning Officers and Poll Clerks

It is recommended that the Act be amended to remove the requirement for returning officers to solicit names from the candidates for appointments of deputy returning officers, poll clerks and registration officers.

Leave of Absence to Be a Deputy Returning Officer or Poll Clerk

The Act should provide that an employer be under an obligation to provide an employee with leave of absence in order to serve as a deputy returning officer or a poll clerk. A mechanism should be provided, similar to that in the Manitoba *Elections Act*, by which an employer may obtain an exemption for persons whose absence would be seriously detrimental to the employer's business.

Posting Names and Addresses of Deputy Returning Officers and Poll Clerks

It is recommended that the Act be amended to remove the requirement for home addresses to be shown on the list of deputy returning officers and poll clerks that is publicly available.

Location of Returning Office

Subsection 60(1) of the Act should be amended to provide that the Chief Electoral Officer may direct the establishment of a returning office at a location within an electoral district that, in the opinion of the Chief Electoral Officer, will provide the best service or easiest access to the electorate of that district.

Election Officers at Advance Polls

Section 169 of the Act should be removed. This will allow elector registration to proceed at an advance poll in the same way it does on election day, through the general authority of s. 171. In addition, an authority similar to s. 123 should be extended to the returning officer to group advance polling stations together in one place. This authority would be subject to the approval of the Chief Electoral Officer to ensure that too many stations, representing too wide an area, were not being grouped at one polling location. The definition of "central polling place" in s. 124 should be amended to include advance polling stations that have been grouped together.

Criteria for Appointment of Central Poll Supervisors

Section 124(2) should be amended to allow a returning officer to appoint a central poll supervisor whenever the returning officer believes it would be appropriate to do so.

Authority of a Judge to Summon Witnesses for Recount

Subsection 304(5) should be amended to provide that a judge may compel the attendance of any witness for the purpose of conducting a recount.

Assistance of Elections Canada Officials with Recount

In order to increase the administrative efficiency of the recount process, it is recommended that s. 303 be amended to make clear that, upon the request of the judge, an officer provided by the Chief Electoral Officer may also be present at a recount for the provision of assistance to the judge.

Greater Flexibility Respecting the Tariff of Fees

It is recommended that s. 542 be amended to provide that the Governor in Council may referentially incorporate into the tariff instruments made by other bodies, as they may be amended from time to time. This will allow the Governor in Council greater flexibility in providing for the required fees. In order to avoid confusion respecting incorporated instruments amended in the midst of an election, the Act should further provide that in such a circumstance, the Chief Electoral Officer have the authority to delay the effective date of the amended incorporated instrument until a date after the end of the election.

Political Rights of Staff of Elections Canada

It is recommended that the Act be amended to prohibit any member of the staff of the Chief Electoral Officer, except when on a leave of absence from Elections Canada, from being a candidate in a federal or provincial election; from engaging in work for or against a candidate, party or issue, in a federal or provincial election; from supporting any candidate or party, or organization with partisan political purposes, at the federal or provincial levels; and from supporting or opposing any option in a federal or provincial referendum.

The Act should further provide that a leave of absence be granted by the Chief Electoral Officer where, in the opinion of the Chief Electoral Officer, the future usefulness of a staff member will not be impaired by that person's participation in the electoral process.

The Right to Strike of Elections Canada Staff

The *Public Service Staff Relations Act* should be amended so that the right to strike is removed for employees of the Office of the Chief Electoral Officer of Canada.

Part 8: Extending the Application of the *Canada Elections Act*

Reporting the Original Source of Contributions Received by Candidates from Political Trust Funds

The definition of a political trust should be widened to include any trust that has election purposes as its principal function, including leadership and nomination contests.

Reporting by Electoral District Associations

There should be reporting obligation where an electoral district association, which is related to a party that is subject to a reporting regime under the Act, has financial transactions.

The person who is authorized by the association to carry out those financial transactions should be required to report those transactions annually to the Chief Electoral Officer.

Reporting the Finances of Contestants for Party Endorsement

Contributions made to and expenses incurred by a contestant for party endorsement, should be reported and published in the same manner as contributions to a candidate during the campaign.

The return should be filed by the same deadline as the electoral campaign return and the same right to request extensions should be available.

Spending limits on nomination contests should be established based on the estimated election expenses limit calculated each year in accordance with s. 442 of the Act.

Reporting the Finances of Contestants for Party Leadership

It is recommended that contributions to and expenses of a party leadership contestant, whether successful or not, be reported four months after the leader is elected and published in the same manner as a candidate's electoral campaign return.

Surpluses in Leadership and Nomination Contests

When any leadership/nomination contestant receives contributions from a tax-receipted source, any surplus funds remaining to the contestant after the leadership/nomination contest must be turned over, in the case of a leadership contest, to the contestant's party, and in the case of a nomination contest, to the party or local electoral district association.

Endnotes

Endnotes

[1] For an overview of the various post-events, see the summary entitled *2000 General Election Post-Event*, published by Elections Canada.

[2] Bill C-63, which received royal assent on December 18, 1996, provided for the establishment of the National Register of Electors in April 1997, following a final general enumeration of electors. Although this occurred prior to the June 1997 federal general election, in practice, the November 2000 federal general election was the first to be conducted using the National Register of Electors to produce preliminary lists of electors.

The use of a permanent list of electors at the federal level had been considered by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in 1992. The Royal Commission recommended the production of federal lists of electors based on provincial and territorial enumeration or voter registers (rec. 2.4.2). At that time, technology did not allow for a national database of electors. This possibility was enabled in 1992 by the establishment of the first automated federal list of electors.

Currently, the legislation of six Canadian jurisdictions provides for a permanent list of electors (Newfoundland, New Brunswick, Quebec, Ontario, Alberta, and British Columbia).

[3] In addition to these legislative recommendations, to better serve its stakeholders, Elections Canada is also reviewing and enhancing its administrative programs, systems and services.

[4] Subsection 55(1) of the *Canada Elections Act* states that the Chief Electoral Officer may enter into an agreement with any body responsible under provincial law for establishing a list of electors. Such agreements enable the Chief Electoral Officer to share information contained in the National Register of Electors for establishing a list of electors in another jurisdiction.

The National Register of Electors is regularly updated with data from the Canada Customs and Revenue Agency and Citizenship and Immigration Canada.

[5] For more details on the 37th general election, see the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000.*

[6] For more details on the 37th general election, see the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000.*

[7] All Canadian provinces and territories allow for election day registration except for Quebec and Yukon Territory.

[8]Elections Canada's post-event surveys conducted after the November 2000 general election revealed support for on-line registration. When asked to think ahead three or four years, 70% of electors indicated that they would like to register to vote on-line, if technology allows. This support increases when security concerns are removed. In addition, other stakeholders such as aboriginal electors, special needs electors and the academic community, indicated strong support for on-line voter registration.

[9] The practice of requiring a signature upon registration varies across Canadian jurisdictions. In Quebec [E.A., s. 40.6], an elector may request that his or her name be added or removed from the register by providing the Chief Electoral Officer two identifying documents, as specified by the Chief Electoral Officer, in support of the request.

In Ontario [E.A., s. 15.1(1)-(2)], the identification required of an elector wishing to add or remove the elector's name from the register must be accompanied by identification as required by the Chief Electoral Officer.

The Alberta *Election Act* makes no reference to electors' signatures upon registration.

New Brunswick [E.A., s. 20.9] and British Columbia [E.A., s. 41(3)] require all electors to provide a written signature upon application.

[10] In Alberta [E.A., s. 11(2)], the Chief Electoral Officer may update the register using any information obtained by, or available, to him or her.

[11] According to the *2000 Canadian Election Study*, 83% of electors indicated having received their Voter Information Card correctly addressed to their name.

[12] For more details on the 37th general election, see the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000.*

[13] Members of the Standing Committee on Procedure and House Affairs expressed concern about the voter information card during the Chief Electoral Officer's appearances on March 1 and 27, 2001.

Elections Canada's post-event evaluations of the 37th general election show that returning officers indicated that 5% of electors found the term "occupant" somewhat confusing. The issue of "or occupant" was also raised by several members of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, during an appearance by the Chief Electoral Officer on March 1, 2001.

[14] For more details on the 37th general election, see the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000.*

[15] In British Columbia, a deputy returning officer may require an elector to either produce satisfactory evidence of eligibility or a solemn declaration when there is doubt as to that electors eligibility [E.A., s. 111(3)]. In all other provinces and territories (except Quebec where all electors must prove their eligibility), an elector must, on request of a deputy returning officer, poll clerk, candidate or candidate's agent, complete the prescribed oath, affirmation, or declaration to prove their eligibility to vote in the election.

[16] The drawing of lots has historically been one method of solving such problems where the law is silent. Drawing lots is also used legislatively. For example, the Quebec *Election Act* specifically states that where two candidates have identical names, the returning officer must draw lots to determine the order of names on the ballot paper [E.A., s. 324]. In Ontario, such incidences are resolved at the discretion of the Chief Election Officer [E.A., s. 27(8)]. In British Columbia, the Chief Electoral Officer may modify the names or include additional information (such as address) to differentiate between candidates with the same name [E.A., s. 86(4)]. In other jurisdictions, candidates' names are often printed with their occupation or address, which allows for easy alphabetizing in the case of identical names.

[17] The act defines the validity of a ballot to be counted. Those failing to qualify, which include protest votes as well as those considered non-valid for any other reason, are put apart and classified in one single group known as the rejected ballots, when tabulating the election results.

[18] While these five jurisdictions offer electors the option of declining a ballot, only Manitoba requires the Chief Electoral Officer to include the number of declined ballots in the report to the Legislative Assembly. In this way, the expression of a voter's discontent is reflected in the final vote tally.

[19] For more details on the 37th general election, see the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000.*

[20] With the coming into force of Bill C-78, *An Act to Amend Certain Acts with Respect to Persons with Disabilities* (1992), the *Canada Elections Act* was amended to provide level access at all advance polls, ordinary polling sites, and the offices of returning officers. Nearly all provinces have similar requirements.

Despite the fact that only 0.5% of the polling sites did not provide level access, Elections Canada's post-event evaluations of the 37th general election showed that 13% of the special needs association representatives surveyed reported that the polling stations were not physically accessible and accommodating to their members, while 57% reported that they were well adapted to their members' special needs.

[21] In New Brunswick, for example, electors may apply for a transfer certificate at any time up to the opening of polls on election day [E.A., s. 80(1), 80(5.1)].

[22] In *Strengthening the Foundation: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election*, the Chief Electoral Officer recommended that provision be made to allow an elector to apply for a transfer certificate at any time until the close of polls on election day, should they be unable to vote without difficulty, at a polling station without level access.

[23] The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended in 1992 that the Special Voting Rules be extended to all eligible voters (rec. 2.2.5). As a result, Bill C-114 was passed by Parliament in 1993, removing the restrictions on eligibility to vote by special ballot (Canadian Forces electors and other specific categories).

[24] In Saskatchewan, an elector who requests a ballot after another person has already voted in that voter's name must make a voter's declaration before receiving a ballot [E.A., s. 70]. In British Columbia, such an elector must either produce satisfactory identification to the deputy returning officer, or make a solemn declaration [E.A., s. 112]. In Ontario, an elector who attempts to vote after another elector has already voted in his or her name must execute the prescribed statutory declaration [E.A., s. 47(3)]. In most other jurisdictions, voters are required to take an oath before the deputy returning officer, not a solemn declaration.

[25] Section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides that "every citizen of Canada has the right to vote in an election of Members of the House of Commons or of a legislative assembly, and to be qualified for membership therein."

The nomination regime was initially implemented in 1874, when the requirements for a candidate's deposit and supporting signatures were introduced. Political parties were not recognized in electoral law until 1970. However, our modern electoral democracy has evolved to a point where most candidates in federal elections are nominated by registered political parties. The rules of nomination have changed over the years to reflect this trend, and must continue to do so.

[26] According to the Royal Commission, nomination requirements serve to demonstrate that a person's candidacy is "serious and related directly to the electoral process." RCERPF, Vol. 1, p. 87.

As a result of changes introduced with Bill C-2 in May 2000, returning officers must verify within 48 hours, that all names and signatures on the nomination papers are electors entitled to vote in that electoral district. During the 2000 general election, four candidates' nomination papers were rejected because they did not collect the required number of signatures from electors residing within the riding.

[27] Elections Canada's post-event evaluations of the 37th general election revealed that both candidates and political party representative were generally satisfied with the current rules for candidates' nomination. Candidates were more satisfied (88%) than political party representatives (45%). During the 12th Session of the Advisory Committee of Political Parties, a number of party representatives recommended that Elections Canada review and simplify the nomination process.

[28] All provinces and territories have signature requirements for candidates seeking nomination. The number of signatures required in provincial elections ranges from 4 signatures in Saskatchewan to 100 in both Quebec and Manitoba (although neither Manitoba nor Quebec require a deposit).

[29] Electronic delivery (such as fax) of nomination papers was enabled by Bill C-2 in May 2000. Previously, only candidates in remote ridings listed in the Act were permitted to fax nomination forms, as long as the original documents were received within 48 hours.

[30] The $1 000 deposit was established in 1993, following the recommendation of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (rec. 1.3.15). The original deposit sum, established in 1874, was $50, which was raised to $200 in 1882 and remained at that amount until 1993. Similar systems exist in the provinces and

territories, where candidate deposits are generally $100 or $200. Manitoba and Quebec do not require a candidate to submit a deposit, but have the highest signature thresholds (100 signatures).

[31] Elections Canada's post-event evaluations of the 37th general election revealed that half (50%) of the political party representatives surveyed were dissatisfied with the current verification process for candidates' nomination papers. When asked why they thought so, 21% reported that the requirement of signatures was somewhat difficult to meet. Candidates themselves expressed less dissatisfaction, with only 12% of respondents indicating that they were dissatisfied or very dissatisfied.

As stated by several members of the Advisory Committee of Political Parties during the 12th Session, the nomination process should not disenfranchise candidates from their constitutional right to run as a candidate in a federal election (Section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*).

[32] Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Affidavits: Alternatives to Oaths*, LRC 115, November 1990.

[33] At the 13th Session of the Advisory Committee of Political Parties, a member recommended that political parties be allowed to submit the endorsed candidates' deposit fees with the Receiver General of Canada. The recommendation received support from a number of other party representatives.

[34] At the 13th Session of the Advisory Committee of Political Parties, the majority of party representatives supported a recommendation allowing party leaders to file a list of endorsed candidates with the Chief Electoral Officer.

[35] Section 24.2 of the Manitoba *Elections Act* only recently came into force, on January 1, 2001. Prior to January 2001, the provisions respecting candidates' leave from employment, an employers' ability to contest such leave, and the mechanisms to resolve disputes, did not exist.

[36] See also the *Parliament of Canada Act*, R.S. 1985 c. P-1.

[37] While the terminology may differ, the concept of political party registration is also found at the provincial level. In fact, all provinces and territories except for the Northwest Territories and Nunavut (which do not have political parties) require political parties to apply to the Chief Electoral Officer to obtain an official status under the electoral legislation.

All provinces and the Yukon Territory require political parties to have nominated a certain number of candidates in order to remain a registered party or to acquire registered status. This number ranges from 2 in British Columbia to 51 in Ontario.

This principle was recognized by the Ontario Court of Appeal in *Figueroa* v. *Canada* (A.G.) (leave to appeal to the SCC has been granted).

[38] The federal government, in 1964, established the Barbeau Committee to study election expenses at the federal level. This followed the introduction, in 1963, of legislation in Quebec that provided spending limits and election expense reimbursements. The Pearson government did not take up the Barbeau report, tabled in 1966, but in 1970, Prime Minister Pierre Trudeau convened the Chappell Committee to review and expand the Barbeau report. Also in that year, the *Canada Elections Act* was amended to provide for the registration of political parties, a first step in the introduction of the election-financing regime in 1974.

[39] Bill C-9 received royal assent on June 14, 2001, and came into force on October 1, 2001, when the Chief Electoral Officer published a notice in the *Canada Gazette* to that effect. The main objective of the bill was to address the Ontario Court of Appeal ruling in *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)* respecting the identification of political affiliation of candidates on election ballots, as well as to make several technical and translation amendments to the *Canada Elections Act*.

[40] Provincially, only British Columbia and Quebec regulate third parties (or election advertising sponsors and private intervenors, as they are called respectively). In British Columbia, election advertising sponsors are defined as

individuals and organizations other than candidates, political parties, or registered constituency associations. In Quebec, an elector or group that does not have legal personality may apply as a private intervenor.

[41] The most common practice across Canadian jurisdictions is to provide the preliminary list of electors to political parties and candidates. It is also common to provide candidates and political parties with a revised list after the revision process.

[42] Members of the Advisory Committee of Political Parties expressed support for the distribution of the lists of electors to eligible parties and registered parties that have not run a candidate in an electoral district in the last election. The current scheme has been termed both unfair and undemocratic by some Members of Parliament and by some members of the Advisory Committee of Political Parties.

[43] In Canada, all jurisdictions provide for tax credits for political contributions. In addition, all provinces except Alberta, British Columbia and the three territories provide for a partial reimbursement of candidates' election expenses. Quebec, Ontario, Manitoba and Saskatchewan also provide for a partial reimbursement of political parties' election expenses.

[44] The *Canada Elections Act* does not provide for reimbursement of third parties election advertising.

[45] At the 14th Session of the Advisory Committee of Political Parties, held on October 4, 2001, a majority of representatives were in favour of reducing the threshold for the reimbursement of candidates' election expenses to 5%.

According to Elections Canada's post-event evaluations of the 37th general election, 65% of candidates and 39% of political party representatives favoured the idea of a unique reimbursement formula for both candidates and political parties. It has been noted by 53% of the academic community surveyed through Elections Canada's post-event evaluations of the 37th general election that current reimbursement formulas favour bigger and richer parties and their candidates. However, 45% of all respondents thought that the current formulas are fair.

Moreover, 23% of the academic community surveyed suggested lowering the threshold for candidate reimbursement.

[46] For more details on the 37th general election, see the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000.*

[47] While 15% of valid votes received is a standard threshold for candidate reimbursement in most Canadian jurisdictions, Manitoba requires both candidates and political parties to receive at least 10% of valid votes to be eligible for a partial reimbursement.

[48] This section of the *Income Tax Act* has been in force since 1974, and was most recently amended in May 2000 by Bill C-2.

Six jurisdictions use the same tax credit scheme (for donations of more than $550, the credit is $300 + 33.33% of the amount over $550 or $500, whichever is less).

It should be noted that third parties are not authorized to issue income tax receipts for contributions.

[49] The requirement for an auditor's report for election financing returns was first introduced in 1974.

[50] Political party representatives also expressed the desire for changes in this area during the 14th Session of the Advisory Committee of Political Parties.

[51] As section 85.1 was introduced with Bill C-2 in May 2000, this recommendation serves to address the unexpected anomaly created by the inclusion of that section.

[52] During the 13th Session of the Advisory Committee of Political Parties, several party representatives recommended that auditors' fees be reviewed due to difficulties in hiring auditors willing to work for the present fee.

[53] Members of the 14th Session of the Advisory Committee of Political Parties expressed unanimous support for such a recommendation.

[54] Canada, *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing: Final Report* (1991) vol. 1, p. 375 and p. 381.

[55] At the 13th Session of the Advisory Committee of Political Parties, some members expressed concerns with the current apportionment of broadcasting time, indicating that a more equitable broadcasting system should be established to better serve the electorate by providing electors information about all the choices available to them.

Elections Canada's post-event evaluation of the 37th general election, in surveying academics in the political field, showed that 71% of the respondents stated that the current apportionment scheme was still favouring the major parties. Among the political party representatives surveyed, 55% said that the allocation of *free* broadcasting time was not fair and 45% said that the allocation of *paid* broadcasting time was not fair.

[56] The Broadcasting Arbitrator noted, in both 1997 and 1993, that the term "network" is no longer a sufficient ground for distinguishing between obligations of stations and station groups. (*Report of the Chief Electoral Officer of Canada*, 1993 and 1997).

[57] No provinces or territories have regulations respecting the provision of broadcasting time during an election (although Quebec and New Brunswick allow broadcasters to provide voluntary time), and only four provinces regulate the rates charged for broadcasting. For instance, Newfoundland regulates the rates charged for broadcasting by requiring that broadcasters and publishers offer political parties and candidates the lowest rate offered to another party within the election broadcasting period, as well as outside the election broadcasting period [E.A., s. 226.2(2)].

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended that broadcasters be required to provide time to registered parties at half the rate they offered it to other advertisers in the same period (rec. 1.6.18).

[58] The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended that the free and paid time allocations should not be linked to one another. Instead, the Royal Commission recommended that network operators and specialty broadcasters be required, separately from paid-time provisions, to provide ten 30-minute free time broadcasts in prime time to be allocated to registered parties based on their percentage of the popular vote in the previous election, the number of candidates each party has nominated, and whether or not the party is represented in the House of Commons (recs. 1.6.22, 1.6.23, and 1.6.24).

[59] The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended, in 1992, that each broadcaster be required to make 360 minutes in prime time available for purchase by registered parties during a specified advertising period (11 days after the issue of the writs until midnight on the second day before election day), up to a maximum of 100 minutes purchased by a registered party from any broadcaster (rec. 1.6.16).

[60] This recommendation builds on a recommendation presented in 1996, which proposed that a "nil return" be submitted by all candidates who did not incur any personal expenses.

[61] These provisions were first introduced into the *Canada Elections Act* in 1998 by Bill C-411.

[62] The issue of filing deadlines was raised at several sessions of the Advisory Committee of Political Parties, especially with respect to the experience of the November 2000 federal general election. Following the election, there was a high number of applications for extensions. For the 37th general election, over 100 extensions had been granted, despite reminders of the filing deadlines from Elections Canada to all official agents on several occasions.

[63] New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Alberta, the Northwest Territories and Nunavut limit the amount of allowable contributions annually. Alberta allows up to $15 000 per year to a political party, plus up to $30 000 during an election campaign. Two provinces limit annual contributions to $3 000: to each political party, independent member or independent candidate, in the case of Quebec, and to each political party, candidate or constituency association, in the case of Manitoba. The limit applies regardless of whether there is an election or not.

[64] The ability of the Commissioner of Canada Elections to enter into compliance agreements and injunctions was introduced with Bill C-2 in May, 2001. Prior to that, although the Commissioner could seek an injunction, it was not specified in the *Canada Elections Act*. Also, the Commissioner had to prove "irreparable harm" in order to obtain an injunction, which was difficult in the midst of an election campaign. There were no provisions for compliance agreements prior to Bill C-2. In *Strengthening the Foundation*, 1996, the Chief Electoral Officer recommended that the Commissioner be empowered to enter into compliance agreements and to issue compliance orders (rec. 121).

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended that an Electoral Commission be constituted as an administrative tribunal to adjudicate infractions under the Act, and that it be empowered to issue mandatory injunctions and cease and desist orders where required (rec. 1.7.29).

[65] During appearances before the Standing Committee on Procedure and House Affairs on March 1, 2001, members indicated to the Chief Electoral Officer their desire to see the Commissioner of Canada Elections resolve breaches of the *Canada Elections Act* in a more timely and efficient manner.

[66] The provision allowing the appointment of returning officers by the Chief Electoral Officer in Manitoba only came into effect in January 2001, after significant amendments were made to the Manitoba *Elections Act*. However, the Chief Electoral Officer of Manitoba recommended such a change as early as 1995, in his report to the Legislative Assembly following the April 1995 provincial general election.

In both British Columbia and Yukon, assistant returning officers are appointed by the Chief Electoral Officer.

[67] Generally, provincial and territorial electoral legislation allows the Chief Electoral Officer to hire such staff as may be required. In eight jurisdictions, these staff include a Deputy or Assistant Chief Electoral Officer hired at the discretion of the Chief Electoral Officer.

[68] Only Quebec and Ontario require the returning officer to solicit the names for deputy returning officers and poll clerks from candidates of registered political parties. In all other cases (except for Prince Edward Island, which requires deputy returning officers to come from party lists), deputy returning officer and poll clerks are appointed at the discretion of the returning officer or (in the case of poll clerks) the deputy returning officer.

[69] This recommendation builds on and extends a previous recommendation made in the 1996 Annex, *Strengthening the Foundation*, in which it is recommended that political parties be provided only one opportunity to provide names of potential deputy returning officers and poll clerks to returning officers (rec. 106).

[70] A provision respecting the leave of absence for candidates already exists in the Act (sec. 80), requiring all employers under Part III of the Canada Labour Code to grant leave, with or without pay, to employees who wish to seek elected office. Similarly, the Act requires all employers to provide three consecutive hours on election day to all voters for the purpose of casting their ballots [sec. 132(1)].

[71] Part 2.1 (sections 24.2 to 24.4) of the Manitoba *Elections Act* came into force in January 2001.

[72] For more details on the 37th general election, see the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000.

[73] The issue of tariff of fees was raised by the Standing Committee on Procedure and House Affairs (on May 17, 2001), as well as by the Advisory Committee of Political Parties (February 9, 2001). In both instances, it was suggested that Elections Canada undertake to review and revise the tariff of fees.

[74] The *2000 Canadian Election Study* highlighted the fact that 94% of electors think that the public has the right to know from whom and from where political parties and candidates get their campaign funds.

[75] The provision requiring financial returns for trustfunds established by registered political parties for electoral purposes was first introduced in Bill C-2, in May 2000.

[76] According to the Elections Canada post-event evaluation of the 37th general election, most of the candidates, political party representatives and academics surveyed agreed that local associations' expenditures and contributions should be reported.

[77] William Stanbury called the unregulated finances of local associations a "black hole" in the Canadian election financing regime (*Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*, RCERPF Research Studies 1992, volume 1, p. 375).

Across Canada, six jurisdictions (Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia) require local associations to register with the Chief Electoral Officer for the jurisdiction. Five of these provinces also require an annual financial return from local associations (all but Quebec). In Manitoba, all local associations must submit a financial return annually, although local associations are not required to register.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended a more stringent system that would have required all constituency associations of political parties to register with the Chief Electoral Officer, and to present the Chief Electoral Officer with a copy of the association's constitution as a requirement of registration (RCERPF, volume 1, recommendations 1.5.5 and 1.5.6).

At the 14th Session of the Advisory Committee of Political Parties, a majority of representatives expressed support for disclosure of the financial activities of political parties' local associations.

[78] As noted earlier, most academics surveyed following the 37th federal general election indicated support for disclosure of candidates' nomination expenses. In addition, 78% of candidates surveyed indicated that they agreed or strongly agreed that disclosure requirements should be extended to nomination campaigns.

[79] Such a recommendation was made by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in 1992, (rec. 1.7.2 (b)).

Currently, at the provincial and territorial level in Canada, no jurisdiction requires the disclosure of candidates' finances for nomination campaigns.

During the 14th Session of the Advisory Committee of Political Parties, the idea of disclosing the financial transactions of candidate's nomination campaigns was positively endorsed by a majority of representatives.

[80] According to the Elections Canada post-event evaluation of the 37th general election, most of the candidates, political party representatives and academics surveyed agreed that expenditures and contributions to leadership contestants should be regulated.

Currently, only Ontario and British Columbia regulate the financing of leadership contestants. In Ontario, leadership contestants must register with the Chief Electoral Officer, and must submit a report on their leadership campaign finances. In British Columbia, only a financial report is required.

At the 14th Session of the Advisory Committee of Political Parties, representatives from political parties indicated strong support for disclosure of party leadership campaign finances.

[81] Specifically, it was recommended in *Strengthening the Foundation* that a registered agent be appointed for each leadership contestant, who would be responsible for all financial transactions and for submitting a financial report to the Chief Electoral Officer and the chief agent of the registered political party (rec. 56).

Moderniser le processus électoral

Recommandations du directeur
général des élections du Canada
à la suite de la 37e élection générale

www.elections.ca

Elections Canada

Données de catalogage avant publication
de la Bibliothèque nationale du Canada

Canada. Élections Canada
Moderniser le processus électoral : Recommandations du
directeur général des élections du Canada à la suite de la 37e élection générale

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Modernizing the Electoral Process:
Recommendations from the Chief Electoral Officer of
Canada following the 37th general election.

ISBN 0-662-65988-0
N° de cat. SE1-5/1-2000-1

1. Canada. Parlement—Élections, 2000.
2. Vote—Canada.
3. Élections—Canada.
I. Titre.
II. Titre : Recommandations du directeur général des élections
du Canada à la suite de la 37e élection générale.

JL193.C32 2001 324.0971 C2001-980257-9F

© Directeur général des élections du Canada, 2001

N° de cat. SE1-5/1-2000-1
ISBN 0-662-65988-0

TOUS DROITS RÉSERVÉS

IMPRIMÉ AU CANADA

Pour renseignements, veuillez vous adresser au :
Centre de renseignements
Élections Canada
257, rue Slater
Ottawa (Ontario)
K1A 0M6
Téléphone : 1 800 463-6868
Télécopieur : (613) 954-8584
ATS : 1 800 361-8935
Site Web : www.elections.ca

EC 94322 (11/01)

The Chief Electoral Officer • Le directeur général des élections

Le 27 novembre 2001

L'honorable Peter Milliken
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 535 de la *Loi électorale du Canada*, j'ai l'honneur de vous soumettre mon rapport *Moderniser le processus électoral* pour présentation à la Chambre des communes, un an jour pour jour après la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000.

Ce rapport signale les modifications qu'il est souhaitable, à mon avis, d'apporter à la *Loi électorale du Canada* pour en améliorer l'application.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Jean-Pierre Kingsley

257 Slater Street/257, rue Slater, Ottawa, Canada K1A 0M6 • (613) 993-2975 Fax/Télécopieur: (613) 993-5380

Table des matières

Introduction 1

Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace 9

Chapitre 1 : Pour assurer l'inscription de chaque électeur 11

Registre national des électeurs et listes électorales : état de la question 12

Recommandations concernant le processus d'inscription 13

1.1.1 Attestation d'admissibilité signée pour l'inscription au Registre national des électeurs 13

1.1.2 Révision du registre à l'initiative du directeur général des élections 15

Recommandations concernant les listes électorales 16

1.1.3 Avis de confirmation (carte d'information de l'électeur) 16

1.1.4 Autorisation aux directeurs du scrutin de mettre à jour les listes en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections 18

1.1.5 Changements d'adresse d'une circonscription à une autre 19

1.1.6 Preuve d'identité jointe à la demande de changement d'adresse 19

1.1.7 Pouvoir du scrutateur de vérifier l'admissibilité 20

Chapitre 2 : Pour que chaque vote compte 23

1.2.1 Même nom sur un bulletin de vote 23

1.2.2 Faculté de refuser un bulletin de vote 23

1.2.3 Date limite pour l'obtention d'un certificat de transfert 24

1.2.4 Période pour voter en vertu des Règles électorales spéciales 25

1.2.5 Exigence d'un affidavit lorsque quelqu'un d'autre a voté sous le nom d'un électeur 25

Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques **29**

Chapitre 1 : La participation des candidats **31**

Candidatures **31**

2.1.1 Signatures des électeurs qui proposent un candidat *33*

2.1.2 Obligation pour le témoin de déposer l'acte de candidature et de prêter serment *34*

2.1.3 Déclaration sous serment du candidat *34*

2.1.4 Délai pour la confirmation des candidatures *35*

2.1.5 Cautionnement du candidat *35*

2.1.6 Dépôt du cautionnement du candidat par le parti *36*

2.1.7 Dépôt par le parti de la déclaration du chef attestant qu'il soutient un candidat *36*

2.1.8 Chances égales de se porter candidat *37*

Chapitre 2 : La participation des partis **39**

2.2.1 Le statut de parti admissible *39*

2.2.2 La distribution des listes électorales *46*

Partie 3 : L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes **51**

Chapitre 1 : Les fonds publics et l'accès au processus électoral **53**

3.1.1 Remboursement des dépenses des candidats *53*

3.1.1.1 Seuil d'admissibilité au remboursement des candidats *54*

3.1.2 Reçus officiels des partis enregistrés pour les contributions antérieures à l'enregistrement *55*

3.1.3 Fonds excédentaires des candidats indépendants *56*

Chapitre 2 : Les fonds publics et la vérification des comptes **59**

3.2.1 Vérificateur auprès de plus d'un candidat *59*

3.2.2 Abolition de l'exigence de rapport sans réserve pour le paiement des honoraires du vérificateur *60*

3.2.3 Montant des honoraires du vérificateur du candidat payés sur les fonds publics *61*

3.2.4 Paiement sur les fonds publics d'une portion des honoraires du vérificateur du parti *61*

Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion 65

Radiodiffusion de messages politiques 67

4.1.1 Dissociation des régimes de temps payant et de temps gratuit 69

4.1.2 Limitation des droits de temps d'antenne gratuit aux partis enregistrés 69

4.1.3 Régime de temps gratuit 70

4.14 Régime de temps payant 72

4.1.5 Sondages électoraux 73

Partie 5 : La transparence dans le financement des élections 77

Chapitre 1 : Divulgation des renseignements financiers 79

5.1.1 Contributions destinées à dissimuler l'identité du donateur d'origine 79

5.1.2 Déclaration des conditions de crédit 79

5.1.3 Déclaration des montants transférés par des entités politiques provinciales 80

5.1.4 Déclaration de la source des contributions indirectes faites par l'entremise d'associations de circonscription et de fiducies 80

5.1.5 Seuil de déclaration des contributions 81

Chapitre 2 : Rationalisation et clarification des exigences de divulgation des candidats 83

5.2.1 Non-utilité d'un compte bancaire lorsque la seule opération financière est le paiement du cautionnement 83

5.2.2 Témoin des déclarations de l'agent officiel, de l'agent principal et du candidat concernant le rapport 83

5.2.3 Nature de l'état des dépenses personnelles du candidat 84

5.2.4 Responsabilités de l'agent officiel et du candidat à l'égard du dépôt du compte de campagne et sanctions 84

5.2.5 Pièces justificatives 85

5.2.6 Acceptation et déclaration de contributions faites après le jour du scrutin 85

Chapitre 3 : Délais de présentation des rapports 87

5.3.1 Justification des demandes adressées au directeur général des élections pour proroger les délais de présentation, de correction ou de mise à jour des documents 87

5.3.2 Délais de présentation de demandes à un juge 87

5.3.3 Omission de produire un rapport 88

Chapitre 4 : Le problème de la non-réglementation des contributions 89

5.4.1 La réglementation des contributions, complément nécessaire à la divulgation 89

Partie 6 : L'application de la Loi **95**

6.1 Disposition générale pour tentative de perpétration *97*

6.2 Collusion *98*

6.3 Statut d'organisme d'enquête pour le commissaire aux élections fédérales *99*

6.4 Droits d'appel du commissaire aux élections fédérales *101*

6.5 Entrave à une enquête *101*

6.6 Non-retour d'un bulletin de vote *102*

Partie 7 : La gestion du processus électoral **105**

7.1 Nomination des directeurs du scrutin *107*

7.2 Le poste de directeur général adjoint des élections *108*

7.3 Nomination des agents réviseurs *109*

7.4 Nomination des scrutateurs et des greffiers du scrutin *110*

7.5 Congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin *110*

7.6 Affichage des nom et adresse des scrutateurs et des greffiers du scrutin *111*

7.7 Emplacement du bureau du directeur du scrutin *111*

7.8 Fonctionnaires électoraux aux bureaux de vote par anticipation *112*

7.9 Critères de nomination des superviseurs de centre de scrutin *112*

7.10 Pouvoir du juge d'assigner des témoins pour un dépouillement judiciaire *113*

7.11 Aide du personnel d'Élections Canada lors de dépouillements judiciaires *113*

7.12 Assouplissement du tarif des honoraires *114*

7.13 Droits politiques du personnel d'Élections Canada *115*

7.14 Droit de grève des employés d'Élections Canada *118*

Partie 8 : Élargir le champ d'application de la *Loi électorale du Canada* **123**

8.1 Élargir le champ d'application des obligations de divulgation *125*

8.1.1 Déclaration de la source originale des contributions versées à des candidats par des fiducies politiques *125*

8.1.2 Rapports des associations de circonscription *126*

8.1.3 Rapports financiers des aspirants à l'investiture d'un parti *128*

8.1.4 Rapports financiers des aspirants à la direction d'un parti *129*

8.2 Fonds excédentaires des campagnes de direction et d'investiture *130*

F3

Liste des annexes

Annexe 1 – Effet projeté de l'abaissement du seuil pour le remboursement des candidats, d'après l'élection générale de novembre 2000 133

Annexe 2 – Les statuts de parti selon les recommandations de ce rapport 134

Annexe 3 – Sommaire des contributions versées aux candidats, par appartenance politique – 37e élection générale 136

Annexe 4 – Sommaire des contributions, par parti politique enregistré – année financière 2000 137

Résumé des recommandations du directeur général des élections au Parlement 141

Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace 141

Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques 145

Partie 3 : L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes 148

Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion 150

Partie 5 : La transparence dans le financement des élections 151

Partie 6 : L'application de la Loi 156

Partie 7 : La gestion du processus électoral 157

Partie 8 : Élargir le champ d'application de la *Loi électorale du Canada* 159

Notes

Notes 163

Introduction

Introduction

Vivre en démocratie, c'est reconnaître l'autorité souveraine du peuple. C'est aussi admettre que le peuple délègue son autorité à un groupe restreint de personnes qui l'exerce en son nom. Ces principes sont inscrits dans la loi fondamentale du pays. L'histoire électorale du Canada est ponctuée par les efforts que les générations successives ont déployés afin d'asseoir ces principes dans la pratique quotidienne de la gouverne politique. La société canadienne n'est pas figée dans le temps : les conditions de la démocratie doivent constamment être repensées. En ce début de millénaire marqué par de profonds changements et de nombreux défis, il importe de se tourner vers la recherche de nouveaux liens civiques qui assureront une plus large participation des citoyens et citoyennes dans les choix collectifs. Le temps est venu de fortifier la démocratie canadienne.

Les grandes révolutions qui ont conduit à la modernité démocratique ont, pour l'essentiel, été animées par la recherche d'un juste équilibre entre la liberté et l'égalité. Cet équilibre n'est pas facile à établir, mais sa valeur doit toujours se mesurer à l'aune de l'idéal démocratique. Comme le souligne Ronald Dworkin dans *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* (2001), la liberté et l'égalité ne sont pas obligatoirement antinomiques; la liberté peut être considérée comme une condition de l'égalité. Ainsi, par exemple, limiter la liberté de dépenser en campagne électorale, c'est favoriser l'égalisation des chances pour tous les participants au processus démocratique.

La démocratie, fondement du système politique canadien, reconnaît l'égalité inaliénable de chaque citoyen et son droit intrinsèque de participer à la gouverne politique par le truchement des élections, indépendamment de ses origines ou de son statut social. Sans la participation du peuple, la démocratie n'est pas possible. Or, non seulement la démocratie favorise le respect des droits humains, mais elle contribue à leur avancement. Malgré le théorème de l'économiste américain Kenneth J. Arrow selon lequel aucune méthode de scrutin n'est capable de traduire mathématiquement les préférences de l'électorat, il importe que toute réforme électorale soit guidée par l'objectif de fortifier la démocratie de façon à ce que chacun puisse exercer son droit de vote et ce, de façon éclairée. Des élections justes et équitables constituent un préalable essentiel à la légitimité politique.

Dans mon rapport sur la 37^{e} élection générale fédérale, déposé en mars 2001, j'annonçais que je présenterais au Parlement, plus tard dans l'année, mes recommandations de modifications à la *Loi électorale du Canada*. Ces recommandations font l'objet du présent rapport. Dans l'ensemble, elles visent à mieux assurer l'égalité des acteurs en compétition électorale, à renforcer le droit d'éligibilité des citoyens, à favoriser la participation électorale, à raffermir le droit de savoir du public en matière de financement électoral, à garantir l'indépendance des partis politiques et à protéger le droit à la vie privée. Il s'agit, globalement, de préciser certaines règles du jeu, de définir le rôle de certains acteurs et de moderniser l'administration électorale.

Ces recommandations doivent être traitées comme un tout, car elles procèdent du même principe fondamental : le droit du public de savoir, que je considère comme la base même de toute démocratie électorale. Bien que chaque recommandation ait son importance intrinsèque, aucune d'entre elles, prise isolément, ne saurait assurer l'application satisfaisante de ce principe.

Certaines de ces recommandations ont déjà été formulées par le passé, que ce soit dans le rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1992), dans l'Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale, intitulée *Le système électoral du Canada : Consolider les assises* (1996), ou encore dans le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36e élection générale* (1997). D'autres recommandations sont nouvelles. Elles sont issues de diverses évaluations postélectorales menées auprès des électeurs, des candidats, des partis politiques et des directeurs du scrutin ainsi que de commentaires formulés par des parlementaires[1].

Le présent rapport propose des mesures propres à fortifier la démocratie électorale canadienne à la lumière de certaines difficultés rencontrées lors de la 37e élection générale. Les recommandations qu'il contient ne sont toutefois pas définitives, car elles ne couvrent pas l'éventail complet des réformes qu'il serait souhaitable d'entreprendre à la suite de ce scrutin. Ce rapport ne tient pas compte, en effet, d'un certain nombre d'événements en cours pour lesquels il n'est pas encore possible de formuler des recommandations. C'est le cas de questions dont le commissaire aux élections fédérales a été saisi ou qui sont devant les tribunaux (par exemple, la publicité électorale des tiers ou le nombre de candidats requis pour qu'un parti conserve son statut de parti politique enregistré).

Les pages qui suivent invitent par ailleurs à une réflexion plus globale sur le devenir du processus électoral canadien. En effet, le temps est venu de fortifier les principes inhérents à la démocratie canadienne en veillant à :

- accroître l'efficacité et l'accessibilité du processus électoral pour l'électorat, les candidats et les partis politiques;
- favoriser l'émergence d'un contexte où le processus électoral sera pleinement compétitif;
- améliorer sensiblement la transparence en matière de financement électoral;
- réfléchir au devenir de la représentation politique au Canada.

Accroître l'efficacité et l'accessibilité du processus électoral pour l'électorat, les candidats et les partis politiques

Le droit de voter et le droit de briguer les suffrages font partie intégrante de la citoyenneté canadienne. Ils sont le fruit de longues luttes pour affranchir le peuple souverain de la peur du pouvoir et de l'influence de l'argent. Ils constituent des données fondamentales de la démocratie canadienne : tous ceux et celles qui satisfont à certaines exigences minimales, notamment sur le plan de la citoyenneté et de l'âge, peuvent voter librement aux élections et solliciter un mandat à la Chambre des communes.

Aux termes de la Charte, les droits de vote et d'éligibilité ne doivent souffrir d'aucune limitation qui ne puisse être justifiée dans une société libre et démocratique. Ainsi, à moins de circonstances exceptionnelles, l'électeur ne devrait se heurter à aucune difficulté dans l'exercice de son droit de vote. De la même façon, toute personne qui croit pouvoir contribuer à la vitalité de la démocratie en présentant sa candidature à une fonction élective devrait rencontrer le moins d'obstacles possible dans sa démarche et recevoir un soutien adéquat de l'État. C'est dans cet esprit que l'État canadien rembourse, sous certaines conditions, une partie des dépenses électorales.

Dans ce rapport, je soumets à l'attention du législateur des mesures qui auraient pour effet d'affermir le droit de vote et de candidature garanti à tout citoyen, de fortifier le droit des électeurs et des candidats à une information exacte et transparente, de consolider l'intégrité du processus électoral et de renforcer l'autorité ainsi que l'autonomie d'Élections Canada et des fonctionnaires électoraux. Essentiellement, ces recommandations visent à améliorer l'administration du processus électoral en éliminant certaines lourdeurs, en l'ouvrant davantage à l'électorat, aux candidats et aux partis, en le rendant plus flexible et plus sensible à la diversité des situations, bref en le modernisant.

Les partis politiques constituent un rouage vital de la démocratie canadienne. Ils réunissent des personnes qui partagent un projet politique commun et qui cherchent à rallier le plus grand nombre de leurs concitoyens et concitoyennes à ce projet. Ils contribuent ainsi à la socialisation et à l'information politique de la population; ils proposent des réponses à certaines questions collectives par le biais de leurs programmes électoraux; et ils alimentent les débats de société.

Les partis politiques sont d'autant mieux en mesure de jouer pleinement leur rôle en démocratie qu'ils en ont la latitude et que leurs forces tendent à s'équilibrer. Dans cette perspective, je recommande des modifications législatives dont l'objectif est d'établir des règles du jeu plus équitables pour les partis et d'étayer leurs capacités de s'exprimer et d'agir. Ces mesures apporteraient certains allégements administratifs et assureraient aux partis un meilleur accès à l'information.

Favoriser l'émergence d'un contexte où le processus électoral sera pleinement compétitif

La démocratie électorale repose sur la liberté d'expression. Les partis doivent pouvoir présenter clairement leur projet politique, et l'électorat doit pouvoir poser un choix éclairé le jour du scrutin. En ce sens, la médiatisation croissante de la gouverne politique – notamment par la multiplication des stations de radio et de télévision et, en plus, l'avènement d'Internet – est venue fortifier la démocratie canadienne. L'électeur a maintenant accès à un espace politique discursif plus riche et peut exercer son droit de savoir en puisant à des sources diversifiées, selon ses besoins et ses questionnements.

Or, les partis politiques ne disposent pas nécessairement des mêmes ressources et, conséquemment, n'ont pas le même accès aux moyens de communication qui leur permettraient d'expliquer et de promouvoir leur programme. Cela brime le droit du public de connaître l'éventail des idées portées par les partis – y compris les petits partis aux ressources limitées. Par ailleurs, d'autres acteurs que les partis et les candidats animent de leurs idées les campagnes électorales. Ces acteurs doivent être soumis aux mêmes règles du jeu que les partis dans la mesure où ils ont, eux aussi, la capacité d'influencer l'issue du scrutin.

Dans cet esprit, je présente ici un certain nombre de recommandations qui ont pour objet d'assurer une compétition électorale équitable pour tous, de préserver la capacité d'action et d'expression des partis politiques et d'améliorer le droit du public de savoir. Ces recommandations impliquent notamment l'élargissement de l'accès aux moyens de communication pour tous les partis, ainsi que l'élargissement de l'autorité de l'arbitre en matière de radiodiffusion.

Améliorer sensiblement la transparence en matière de financement électoral

La participation de l'État dans le financement des campagnes électorales reflète plus largement le souci de limiter l'influence de l'argent sur l'issue du scrutin, une préoccupation qui a de profondes racines dans l'histoire électorale canadienne. En effet, l'avènement du suffrage secret, il y a plus d'un siècle, a contribué à émanciper la volonté du peuple du pouvoir invasif de l'argent. L'électeur pouvait désormais exprimer son choix sans craindre des représailles. Depuis, bon nombre de modifications ont été apportées au processus électoral pour refléter au mieux l'évolution de la société canadienne.

Le financement public des campagnes électorales contribue à fortifier la démocratie canadienne. Il renforce en effet le droit d'éligibilité du citoyen : la possibilité de briguer les suffrages n'est plus un privilège réservé aux mieux nantis, mais un droit garanti à l'ensemble des Canadiens et Canadiennes qui croient avoir quelque chose à apporter à la gouverne politique. Il en résulte un plus large éventail de candidatures et d'idées, garant d'une véritable compétition électorale.

En outre, le financement public des campagnes électorales contribue à mettre les partis à niveau les uns par rapport aux autres, notamment en offrant un meilleur soutien aux formations politiques dont les ressources sont plus modestes et les difficultés parfois plus grandes. En démocratie électorale, il importe que les acteurs plus petits du jeu politique puissent aussi exposer et promouvoir leurs idées et leur projet de gouvernement.

Pour contrôler le rôle de l'argent, il n'est pas nécessaire de brimer la liberté d'expression et le droit à la vie privée. Ainsi, le financement public n'exclut aucunement les contributions privées émanant des acteurs de la société civile. Les dons de ce type sont importants, en définitive, car ils contribuent à la vitalité démocratique : non seulement encouragent-ils une participation large et diversifiée de la population au processus politique, mais ils alimentent le sentiment d'appartenance à la société civile canadienne.

Pourtant, la démocratie électorale canadienne gagnerait à mieux encadrer les contributions au financement des campagnes électorales, au même titre qu'elle gagne à limiter les dépenses électorales. Certains acteurs ne devraient pas, en raison de leurs capacités financières, être mieux en mesure que d'autres d'influencer l'issue du scrutin ou la prise de décisions publiques. C'est d'ailleurs là un souhait partagé par une nette majorité de la population : près des deux tiers des quelque 3 600 personnes interrogées dans le cadre de l'Étude électorale canadienne de 2000 considéraient qu'il faudrait limiter les contributions qu'une personne peut faire à un candidat ou à un parti. En outre, il importe que les élus soient affranchis du pouvoir que l'argent pourrait exercer sur leur autonomie d'idées, de décisions et d'action. Mais la limitation de la capacité de contribuer au financement des campagnes électorales doit se réaliser dans le respect du droit à la vie privée. C'est dans cet esprit que je formule des recommandations dont l'objectif est d'étayer le droit de vote et le droit à la vie privée, tout en augmentant certaines autorités et en resserrant certains contrôles.

La transparence financière est un critère fondamental en regard duquel se mesure la santé de toute démocratie électorale. Le public a le droit de savoir comment les candidats et les partis financent leur élection. La transparence passe, pour les candidats et les partis, par l'obligation de rendre des comptes et, pour la population, par l'accès à l'information. L'électorat souscrit très largement à ce principe : selon l'Étude électorale canadienne de 2000, 94,2 % des Canadiens et Canadiennes sont d'avis que le public a le droit de savoir comment les acteurs politiques financent leur campagne électorale.

Au cours des 25 dernières années, bon nombre de mesures ont été adoptées pour améliorer la transparence du financement électoral. Toutefois, la société politique canadienne n'étant pas immobile, des conjonctures changeantes sont venues poser de nouveaux défis. D'autre part, dans une société qui aspire aux plus hautes exigences en matière démocratique, l'encadrement du financement électoral ne saurait être conçu comme se limitant strictement aux campagnes électorales. Il doit être compris comme un processus global, qui interpelle tous les acteurs politiques dans tout leur champ d'action, et qui couvre tous les moments de la dynamique électorale.

À l'heure actuelle, les opérations financières des associations de circonscription, qui sont des acteurs à part entière du processus électoral et qui contribuent de façon significative aux ressources financières globales des partis politiques, restent à l'abri du regard public. En outre, ces associations sélectionnent les candidats aux scrutins fédéraux. Or, le public n'a pas droit de regard sur le financement des campagnes d'investiture de ces candidats, dont certains siégeront pourtant à la Chambre des communes. Il en est de même des courses à la direction des partis politiques, qui représentent des temps forts de la démocratie électorale et dont le financement est néanmoins soustrait à l'examen public. De plus, les partis mettent sur pied des fonds en fiducie qui échappent aux exigences de la *Loi électorale du Canada*. L'amélioration de la performance du processus électoral passe par son allégement et sa modernisation, notamment par la suppression de certains reliquats du passé.

La transparence du financement électoral est un défi constant de la démocratie. Le public a le droit de savoir qui donne, à qui et combien afin que soit dissipé tout doute quant au rôle de l'argent en politique. Qui plus est, la divulgation des sources de financement peut contribuer à rétablir la confiance envers le processus électoral, particulièrement à une période où la population canadienne porte un regard plus critique sur ses institutions représentatives.

En terminant, je tiens à remercier tout particulièrement les membres de mon personnel qui ont œuvré de près à la rédaction et à la production de ce rapport pour leur professionnalisme et leur appui indéfectible tout au long du processus. Je tiens également à remercier Manon Tremblay (Université d'Ottawa) et James Sprague (avocat-conseil, Élections Canada) de leur précieuse collaboration à la préparation de ce rapport ainsi que les personnes suivantes pour leurs commentaires judicieux sur une version antérieure : Jerome Black (Université McGill), André Blais (Université de Montréal), John Courtney (University of Saskatchewan), William Cross (Mount Allison University), Donald Desserud (University of New Brunswick), Joanna Harrington (University of Western Ontario), Michael Kinnear (University of Manitoba), Jonathan Malloy (Carleton University), Louis Massicotte (Université de Montréal), Réjean Pelletier (Université Laval), Donald Savoie (Université de Moncton), Alan Siaroff (Lethbridge University), Brian Schwartz (University of Manitoba), Jennifer Smith (Dalhousie University) et Hugh Thorburn (Queen's University).

Jean-Pierre Kingsley

Partie 1

Un processus électoral plus accessible et plus efficace

Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace

Tout système électoral bien conçu doit être axé, d'abord et avant tout, sur l'électeur et être aménagé de manière à éliminer autant que possible les obstacles à l'exercice du droit de vote.

Dans la présente partie du rapport, les recommandations du chapitre 1 visent à accroître la capacité de l'électeur à s'inscrire au vote, tandis que celles du chapitre 2 se rapportent au bulletin de vote.

Chapitre 1 : Pour assurer l'inscription de chaque électeur

Les recommandations qui suivent concernant la capacité des électeurs de s'inscrire ou de faire modifier leur inscription au Registre national des électeurs, ou sur la liste électorale, reposent sur la conviction que les processus administratifs doivent être structurés, autant que possible, de manière à servir au mieux les intérêts des électeurs, en leur permettant d'exercer leurs droits sans compromettre indûment l'efficacité et la fiabilité du système.

Pour se prévaloir de son droit de vote, l'électeur doit figurer sur la liste électorale de sa circonscription. Au Canada, le mécanisme d'identification des électeurs et de la circonscription dans laquelle ils peuvent voter est la liste électorale, établie à nouveau pour chaque élection dans chaque circonscription. La liste est dressée à partir des renseignements contenus dans la base de données du Registre national des électeurs, ainsi que des modifications que les électeurs y font apporter pendant la période électorale[2].

Élections Canada examine actuellement les initiatives prises ailleurs dans le monde pour permettre l'inscription et le vote par Internet et évalue la possibilité d'implanter un tel système pour les élections fédérales canadiennes. Idéalement, tout système de ce genre permettrait aux électeurs de vérifier et de modifier leur inscription en ligne.

Les sondages menés par Élections Canada après l'élection générale de novembre 2000 montrent que l'inscription en ligne est favorablement perçue. Au total, 70 % des électeurs interrogés ont indiqué qu'ils aimeraient s'inscrire par Internet si la technologie le permettait d'ici trois ou quatre ans. Le soutien s'accroît lorsqu'on dissipe les inquiétudes en matière de sécurité. Certains groupes, comme les électeurs autochtones, les électeurs ayant des besoins spéciaux et les universitaires, sont très favorables à l'inscription en ligne.

Les recommandations qui suivent visent principalement à alléger le fardeau administratif et à assouplir le processus d'inscription des électeurs au registre ou sur une liste électorale. Ces mesures ne compromettront pas l'intégrité ou la fiabilité du processus[3].

Une de ces recommandations a pour objet d'accroître la confiance dans le processus électoral en conférant aux scrutateurs qui ont des doutes raisonnables le pouvoir de vérifier l'admissibilité d'un électeur éventuel en exigeant de celui-ci un affidavit ou une déclaration d'admissibilité. Ce pouvoir viendrait renforcer celui que le scrutateur possède déjà de vérifier l'identité d'un électeur le jour du scrutin.

Registre national des électeurs et listes électorales : état de la question

Avant 1997, les renseignements nécessaires pour produire les listes en vue d'une élection fédérale étaient recueillis au moyen d'un système de recensement porte-à-porte exigeant des ressources importantes. Aujourd'hui, les listes sont dressées pour chaque circonscription à chaque élection à partir des renseignements contenus dans une base de données appelée le Registre national des électeurs. Ces listes sont nouvelles à chaque scrutin. Le registre, lui, est un mécanisme permanent de cueillette de renseignements sur les électeurs, géré par le directeur général des élections et régulièrement mis à jour[4].

Sauf l'exception prévue au paragraphe 48(3) de la *Loi électorale du Canada* concernant les électeurs dont le nom figure sur des listes électorales établies en vertu d'une loi provinciale, l'électeur ne peut pas être inscrit au registre sans son consentement. Cependant, une fois l'électeur inscrit, les renseignements à son égard sont constamment mis à jour. (L'électeur peut aussi demander sa radiation du registre.) Les renseignements à jour proviennent de diverses sources précisées dans la Loi : des électeurs eux-mêmes, des ministères ou organismes fédéraux que les électeurs ont expressément autorisés à communiquer leurs renseignements au directeur général des élections; de renseignements détenus au titre d'une loi provinciale mentionnée à l'annexe 2 de la Loi (généralement des lois relatives aux élections, aux statistiques de l'état civil et à l'immatriculation des véhicules automobiles); ou de toute autre source mentionnée à cette annexe.

Lorsqu'une élection est déclenchée, le directeur général des élections utilise les renseignements du registre pour créer des listes préliminaires à l'intention des directeurs du scrutin de chaque circonscription. En période électorale, ces listes sont au cœur du processus d'inscription. Les listes sont d'une importance cruciale, car l'électeur qui ne figure pas sur celle de sa circonscription ne peut pas voter (art. 6 de la *Loi électorale du Canada*). Elles établissent la qualité d'électeur d'une personne dans une circonscription donnée, fournissent aux électeurs des renseignements sur le processus électoral et facilitent l'exercice du droit de vote[5].

Malgré la mise à jour régulière des données du registre, il arrive qu'un électeur admissible ne figure pas sur la liste, soit parce qu'un changement d'adresse ou d'autres renseignements n'ont pas été communiqués aux responsables du registre, soit parce que ceux-ci n'ont pas été informés que certains nouveaux électeurs ont acquis le droit de vote. Les noms d'électeurs décédés peuvent toujours figurer sur la liste si le registre n'a pas été avisé de leur décès. Il se produit inévitablement des décalages entre le moment où des événements se produisent et celui où ils sont consignés dans les bases de données administratives utilisées pour mettre à jour le registre[6].

Comme pour tout système de registre permanent, il se peut que des changements récents de renseignements relatifs à des électeurs ne se reflètent pas sur les listes électorales produites à partir du registre. C'est pourquoi la Loi prévoit une période de révision au cours de laquelle le directeur du scrutin de la circonscription peut traiter les demandes d'ajout, de modification ou de radiation provenant d'électeurs. Cette période dure jusqu'à 18 h (heure locale), le sixième jour précédant le jour du scrutin. Durant une partie de cette période, les électeurs peuvent aussi contester la présence d'autres électeurs sur une liste.

Après la période de révision, on produit les listes officielles, utilisées à tous les bureaux de vote le jour du scrutin. (Comme le vote par anticipation a lieu avant la fin de la période de révision, les directeurs du scrutin produisent des « listes révisées », utilisées dans les bureaux de vote par anticipation; ces listes reflètent les changements apportés avant le vote par anticipation.)

L'électeur dont le nom ne figure toujours pas sur la liste officielle le jour du scrutin a une dernière chance de s'inscrire. Le jour du scrutin, il peut en effet le faire auprès d'un scrutateur autorisé à accepter les inscriptions au bureau de scrutin, ou auprès d'un agent d'inscription à un pupitre établi à cette fin par le directeur du scrutin. Aux fins de l'article 6, les électeurs qui s'inscrivent le jour du scrutin sont réputés être inscrits sur la liste électorale (selon le par. 161(5))[7].

Après l'élection, le directeur général des élections produit les listes définitives de chaque circonscription. Ces listes comprennent le contenu des listes officielles ainsi que les inscriptions effectuées le jour du scrutin. Les modifications apportées aux listes pendant la période électorale sont saisies dans le registre, pour fins de mise à jour.

Recommandations concernant le processus d'inscription

1.1.1 Attestation d'admissibilité signée pour l'inscription au Registre national des électeurs

La personne qui désire être inscrite au Registre national des électeurs peut présenter une demande d'inscription au directeur général des élections en vertu de l'article 49. En plus de fournir ou de confirmer les renseignements nécessaires concernant son identité, le demandeur doit présenter au directeur général des élections une attestation de sa qualité d'électeur. Le directeur général des élections doit être convaincu de l'identité de la personne. L'attestation doit porter la signature de l'électeur, ce qui réduit les moyens de communication accessibles à l'électeur pour demander son inscription.

Cependant, comme l'attestation d'admissibilité constitue une forme de garantie personnelle écrite de l'électeur, elle accroît la fiabilité du dossier.

L'admissibilité, toutefois, peut être établie autrement que par une attestation portant la signature de l'électeur. Par exemple, les renseignements qu'un autre ministère fédéral (comme Citoyenneté et Immigration Canada dans le cas de personnes qui viennent d'obtenir leur citoyenneté) a déjà vérifiés concernant un électeur peuvent être versés au registre. Dans ce cas, l'attestation signée ajoute peu à la fiabilité des renseignements.

La Loi reconnaît déjà un cas où les renseignements sont suffisamment complets et fiables pour qu'on puisse se dispenser d'une attestation signée : les renseignements versés au registre à partir d'une liste électorale provinciale.

Par ailleurs, la Loi n'exige pas uniformément une attestation signée comme condition préalable à l'inscription. Par exemple, l'électeur dont le nom est ajouté au registre parce qu'il s'est inscrit auprès du directeur du scrutin à une élection n'est pas tenu de fournir une attestation signée. De même, l'électeur qui fait inscrire un autre électeur sur la liste en vertu de l'alinéa 101(1)*b*) n'a pas à produire une attestation d'admissibilité signée par cet autre électeur.

D'autre part, il ne semble pas, aux termes du paragraphe 48(3), que le directeur général des élections soit tenu de déterminer l'admissibilité d'un électeur uniquement sur la foi d'une attestation signée lorsque l'électeur demande à s'inscrire à la suite d'une demande de renseignements du directeur général des élections.

Dans chacun de ces cas, selon la Loi, le fonctionnaire responsable doit être convaincu que la personne en question est un électeur, mais cette assurance peut se fonder sur n'importe quelle preuve suffisamment fiable. (Le directeur général des élections a demandé aux directeurs du scrutin d'obtenir dans ces cas des attestations signées, soit de l'électeur même, soit de la personne qui demande la modification en son nom.)

L'ancien système de recensement n'exigeait pas d'attestation signée. Là aussi, les fonctionnaires responsables pouvaient établir l'admissibilité en fonction de n'importe quelle forme de preuve suffisante.

Il ne s'agit pas de mettre en cause l'obligation de présenter des renseignements fiables pour s'inscrire. La question est de savoir quel type de preuve d'admissibilité il faut exiger. La Loi actuelle prévoit une seule forme de preuve acceptable – l'attestation signée –, excluant ainsi toute autre forme de preuve tout aussi fiable.

Bien que la Loi impose cette stricte obligation quant à la forme dans laquelle les renseignements doivent être présentés, il est intéressant de noter qu'elle ne prévoit pas d'infraction correspondante pour le non-respect de cette obligation. Elle n'interdit pas expressément la présentation d'une fausse attestation (alors que le paragraphe 549(3) interdit tout faux serment). L'infraction consiste à fournir de faux renseignements en vertu de l'article 480, et cela indépendamment de la forme de ces faux renseignements. Si une personne inadmissible votait, l'infraction serait d'avoir voté et non d'avoir présenté une fausse attestation. Ainsi, d'après les dispositions d'application de la Loi, c'est la teneur des renseignements fournis qui importe plutôt que leur forme particulière.

Le paragraphe 48(2) contient aussi une restriction corollaire relative à l'inscription : pour l'électeur qui désire être inscrit, il prévoit une seule façon de confirmer les renseignements fournis au moyen des autres sources de renseignements prévues à l'article 48. La confirmation doit se faire par écrit. Cette restriction impose un fardeau administratif et rend l'inscription plus difficile, tout comme l'obligation de présenter une attestation signée. De plus, elle est incompatible avec l'article 50 qui permet à l'électeur, une fois inscrit, de demander des changements par plusieurs moyens, et pas seulement par écrit.

Recommandation : Une attestation d'admissibilité portant la signature de l'électeur ne devrait plus être nécessaire pour l'inscription dans le registre, étant donné que :

- l'attestation signée n'est pas la seule méthode fiable d'établissement de l'admissibilité;
- l'électeur, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, peut déjà s'inscrire sur une liste électorale (et donc, indirectement, au registre) sans devoir présenter d'attestation portant sa signature;
- l'obligation de présenter une attestation signée pour s'inscrire directement dans le registre constitue un obstacle important à l'inscription par d'autres moyens de communication et par les méthodes de mise à jour du registre prescrites par la Loi.

Cette modification maximiserait la capacité de l'électeur de s'inscrire – notamment en ligne, dans la mesure où il existerait une autre forme de preuve suffisamment fiable[8].

En outre, nous recommandons de retirer du paragraphe 48(2) de la Loi l'obligation pour l'électeur qui désire s'inscrire de confirmer par écrit les renseignements fournis au directeur général des élections à partir d'autres sources que celles prévues à l'article 46. La disposition devrait permettre d'autres méthodes de confirmation[9].

Il faut souligner que cette recommandation n'a pas pour objet de supprimer la nécessité d'une preuve d'admissibilité, ni d'une attestation signée ou d'une confirmation écrite en toute circonstance. Elle vise à assouplir le processus d'inscription en permettant que l'admissibilité soit attestée ou confirmée par une variété de méthodes suffisamment fiables. On faciliterait ainsi l'inscription des électeurs sans compromettre la fiabilité des renseignements afférents.

1.1.2 Révision du registre à l'initiative du directeur général des élections

La Loi précise les sources de renseignements dont le directeur général des élections dispose pour tenir le registre. Il s'agit notamment de bases de données d'organismes électoraux provinciaux et de bureaux d'immatriculation des véhicules automobiles.

Or, Élections Canada est présent dans toutes les circonscriptions par le biais du directeur du scrutin. Celui-ci joue déjà un rôle important dans la correction et la mise à jour des listes électorales (qui servent ensuite à mettre à jour le registre) durant les scrutins. Si le directeur général des élections avait le pouvoir exprès de prendre des initiatives à l'échelle locale en chargeant les directeurs du scrutin de vérifier, corriger et mettre à jour le registre entre les scrutins, Élections Canada serait beaucoup mieux en mesure de maintenir l'exactitude du registre.

En vertu de la Loi actuelle, le directeur général des élections pourrait ajouter les directeurs du scrutin comme source fiable de renseignements en vertu du sous-alinéa 46(1)*b*)(ii) en les inscrivant à l'annexe 2. Cela serait un pas dans la bonne voie, mais il pourrait subsister des doutes sur le pouvoir réel des directeurs du scrutin de prendre des initiatives de mise à jour du registre, outre la transmission des renseignements qu'ils ont obtenus par d'autres moyens. En outre, ce ne serait qu'un moyen pour Élections Canada de mener des actions locales hors des périodes électorales. Le directeur général des élections ne serait pas autorisé à procéder à d'autres formes de mise à jour[10].

Recommandation : Pour que le directeur général des élections soit mieux apte à maintenir l'intégrité du registre, la *Loi électorale du Canada* devrait l'autoriser à prendre des initiatives pour vérifier, corriger et mettre à jour le registre et autoriser les directeurs du scrutin et d'autres personnes à prendre de telles initiatives entre les scrutins, à sa demande.

Recommandations concernant les listes électorales

1.1.3 Avis de confirmation (carte d'information de l'électeur)

Les exigences législatives actuelles concernant les avis de confirmation sont indûment strictes.

La Loi exige que, dans les meilleurs délais après la délivrance du bref, mais au plus tard le 24^{e} jour précédant le jour du scrutin, le directeur du scrutin envoie un avis de confirmation d'inscription à tout électeur inscrit sur une liste préliminaire. L'avis et le délai assurent que l'électeur est informé dès que possible de son inscription. Ils permettent aussi à l'électeur qui ne reçoit pas d'avis dans ce délai de savoir qu'il ne figure pas sur la liste. Les électeurs ont ainsi assez de temps pour s'inscrire ou faire apporter les corrections nécessaires pendant la période de révision[11].

Ceux qui s'inscrivent durant la période électorale reçoivent un avis de confirmation au plus tard le jour 5 de la période électorale.

En plus de confirmer l'inscription de l'électeur, l'avis contient les renseignements dont ce dernier aura besoin pour voter, notamment l'adresse de son bureau de vote par anticipation et de son bureau de vote ordinaire ainsi que les dates et les heures de vote.

Les dispositions législatives actuelles exigeant que les avis de confirmation informent l'électeur de son inscription et lui communiquent les renseignements nécessaires sur le vote ont posé des problèmes lors de la 37e élection générale.

Dans certaines circonscriptions, il s'est révélé difficile de respecter le délai prévu par la Loi. Ainsi, l'envoi des avis a été retardé ou les avis ont été envoyés sans renseignements confirmés sur les bureaux de scrutin. Dans ce dernier cas, il a fallu envoyer des avis révisés quand le bureau de scrutin choisi au départ n'était plus disponible[12].

Deuxièmement, pour garantir la livraison des renseignements sur le vote à l'électeur résidant à une adresse donnée, il a fallu adresser des avis de confirmation à l'électeur inscrit *ou à l'occupant* pour satisfaire à l'exigence de Postes Canada d'éviter le réacheminement automatique de l'avis à l'électeur déménagé. Bien que les instructions sur la carte d'information de l'électeur aient été claires, il en est résulté de la confusion dans certains cas : la réception de l'avis ainsi adressé a en effet amené certains nouveaux occupants à croire, à tort, que leur nom figurait sur la liste électorale appropriée[13].

Il importe de conserver le délai d'envoi actuel de l'avis de confirmation d'inscription. Ce délai donne aux électeurs assez de temps pour se prévaloir de la période de révision afin d'actualiser ou de corriger leurs renseignements sur les listes préliminaires. Il serait encore possible d'étendre les délais pour la fourniture de renseignements sur le vote (dates du vote par anticipation, heures de vote, emplacements des bureaux, etc.).

À la 37e élection générale, ce sont les directeurs du scrutin qui se sont chargés d'envoyer les avis de confirmation d'inscription prévus par la Loi, en utilisant des étiquettes d'adresse fournies par Élections Canada. Grâce aux outils technologiques actuels, les directeurs du scrutin n'auraient peut-être plus à s'occuper de ces envois.

Dans la pratique, il pourrait encore être nécessaire que le directeur du scrutin envoie aux électeurs les renseignements sur l'emplacement des bureaux et les heures de vote, car il reste chargé de confirmer l'emplacement des bureaux. Toutefois, du point de vue de l'électeur, l'important est de recevoir les bons renseignements au bon moment.

L'expérience de la 37e élection générale a révélé que, bien qu'il soit important que la Loi précise les renseignements à envoyer aux électeurs et le délai afférent, il faut plus de latitude quant à savoir qui enverra ces renseignements et de quelle façon.

Recommandation : Il faudrait assouplir les dispositions législatives actuelles prévoyant qui doit envoyer les avis de confirmation aux électeurs et de quelle façon. Cependant, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

Pour ce faire, l'article 95 devrait stipuler que, dans les meilleurs délais après la délivrance du bref, mais au plus tard le 24e jour précédant le jour du scrutin, le directeur général des élections doit faire envoyer un avis de confirmation d'inscription à tout électeur dont le nom figure sur une liste électorale préliminaire (sous réserve des exceptions actuelles).

Le directeur général des élections devrait aussi être tenu de faire parvenir à tout ménage ou électeur inscrit les renseignements nécessaires pour leur permettre de voter (tels qu'établis au par. 95(2)). Il faudrait exiger que ces renseignements soient envoyés dans les meilleurs délais, mais au plus tard à une date précise avant le vote par anticipation. Ainsi, le directeur général des élections pourra décider à qui il incombera d'envoyer les renseignements requis en fonction des ressources administratives et des circonstances. Toutefois, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

On devrait aussi laisser à la discrétion du directeur général des élections le soin d'établir s'il y a lieu d'envoyer ces renseignements dans un ou plusieurs avis, selon les circonstances. (Par exemple, la pratique pourrait être différente pour une élection partielle et pour une élection générale.) La forme des avis devrait aussi être établie par le directeur général des élections (comme la Loi le prévoit déjà).

D'autre part, la Loi devrait continuer de stipuler que tout électeur inscrit pendant la période électorale doit recevoir l'avis de confirmation d'inscription et les renseignements sur le vote de la manière établie par le directeur général des élections.

1.1.4 Autorisation aux directeurs du scrutin de mettre à jour les listes en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections

Dans le système actuel, une fois l'élection déclenchée, les changements à la liste électorale se font principalement à l'initiative de l'électeur. Selon l'article 101, un électeur peut demander d'être ajouté à la liste. Cet article ne traite cependant pas de la mise à jour de la liste en fonction de renseignements communiqués au registre après l'établissement de la liste préliminaire.

À la 37^{e} élection générale, de nombreux changements d'adresse et avis de décès ont été communiqués au registre par des moyens autorisés par la Loi, juste avant et après la délivrance des brefs. Si ces renseignements avaient été reçus plus tôt, ils auraient été intégrés et l'information révisée aurait servi à la préparation des listes préliminaires. À cause du moment où les renseignements sont parvenus au registre, un grand nombre de changements auraient dû être apportés par les électeurs eux-mêmes – un fardeau administratif indu, mais non inévitable. Il a été décidé que les nouveaux renseignements du registre seraient fournis aux directeurs du scrutin, qui ont apporté 481 400 modifications aux listes. Il s'agit d'un important moyen de mise à jour qui devrait être expressément prévu par la Loi.

Recommandation : L'article 101 devrait stipuler expressément que les directeurs du scrutin peuvent mettre à jour la liste électorale en ajoutant ou en supprimant des noms d'électeurs, ou en apportant d'autres changements, en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections.

1.1.5 Changements d'adresse d'une circonscription à une autre

Lorsqu'un électeur déménage dans une autre circonscription et que le changement d'adresse n'a pas été saisi dans le registre avant le déclenchement d'une élection, cet électeur peut avoir de la difficulté à faire modifier la liste électorale pendant la période électorale[14].

À l'heure actuelle, le paragraphe 101(6) stipule que l'électeur qui change d'adresse *à l'intérieur* de sa circonscription peut faire apporter à la liste appropriée les corrections nécessaires, par téléphone ou tout autre moyen, s'il fournit au directeur du scrutin une preuve suffisante de son identité. L'électeur peut procéder ainsi au nom de tous les électeurs domiciliés à la même adresse.

Cela peut se faire uniquement lorsque l'électeur déménage à l'intérieur de sa circonscription. S'il déménage dans une autre circonscription, il est moins facile de faire corriger la liste. Pour se faire inscrire sur la liste de la circonscription dans laquelle il est déménagé, l'électeur doit présenter une demande en ce sens au directeur du scrutin en remplissant le formulaire prescrit à l'article 101 (ou utiliser un des autres moyens d'inscription prévus dans cet article) – un processus administratif plus exigeant.

C'est uniquement à cause des limites technologiques du passé que la capacité de l'électeur inscrit de faire corriger son adresse sur la liste est ainsi restreinte.

Les progrès de l'informatique permettent désormais au directeur du scrutin de vérifier si le nom de l'électeur figure sur la liste électorale d'une autre circonscription.

Ainsi, le directeur du scrutin n'a plus besoin de vérifier de manière autonome si l'électeur a le droit de se faire inscrire. Puisqu'il lui est possible de vérifier si l'électeur est inscrit sur une autre liste, le directeur du scrutin peut traiter ce genre de changement d'adresse de la même façon qu'un changement d'adresse à l'intérieur de la circonscription.

Recommandation : Le paragraphe 101(6) devrait être modifié de façon à permettre aux directeurs du scrutin de consigner les changements d'adresse dans les cas où l'électeur déménage d'une autre circonscription.

1.1.6 Preuve d'identité jointe à la demande de changement d'adresse

L'article 101 autorise le directeur du scrutin (ou le directeur adjoint du scrutin) à ajouter le nom d'un électeur sur une liste préliminaire, notamment si un électeur domicilié à la même adresse que cet électeur remplit le formulaire d'inscription prescrit, établit que cet électeur a le droit d'être inscrit et fournit une preuve d'identité de celui-ci.

L'obligation de fournir une preuve d'identité quand la demande est présentée au bureau du directeur du scrutin ou ailleurs qu'au domicile des électeurs en question est raisonnable et peu exigeante. Dans ces cas, il est probable que la preuve requise aurait été obtenue de l'électeur visé.

Toutefois, lorsque la demande est présentée à la résidence même des électeurs, l'obligation de fournir une preuve d'identité devient plus problématique. Il se peut en effet qu'un ou plusieurs des électeurs soient absents. Or, comme ils porteraient généralement sur eux leurs preuves d'identité, il est peu probable que l'électeur qui se trouve au domicile ait en main les documents nécessaires pour prouver l'identité de tous les autres électeurs qui y vivent.

Dans ce cas, la nécessité d'une preuve d'identité est beaucoup moindre. Le fait que l'électeur soit chez lui (et, implicitement, qu'il puisse être tenu de fournir une preuve de sa propre identité, le cas échéant) réduit sensiblement la possibilité de fraude. Pour la même raison, l'électeur demandant l'ajout de son nom à la liste ne devrait plus être automatiquement obligé de fournir une preuve de son identité, comme le prévoit actuellement l'alinéa 101(1)*a*), lorsque cet électeur se trouve à son domicile et qu'il y présente sa demande. Le fait que l'électeur se trouve chez lui devrait constituer une preuve suffisante de son identité, à moins de circonstances particulières.

L'ancien système de recensement n'exigeait pas de preuve d'identité. Les recenseurs, s'ils le jugeaient approprié, pouvaient inscrire plusieurs électeurs lorsqu'un d'entre eux se portait garant des autres personnes domiciliées à la même adresse, sans exiger que l'électeur présent au domicile fournisse de preuve d'identité pour les électeurs absents.

Recommandation : Les alinéas 101(1)*a*) et *b*) devraient être modifiés de manière à prévoir que, lorsque l'électeur ou un autre électeur domicilié à la même adresse demande que son nom soit ajouté à la liste électorale préliminaire, une preuve d'identité ne soit pas exigée si la demande est présentée à un fonctionnaire électoral au domicile de l'électeur. L'électeur qui demande le changement devra quand même remplir le formulaire d'inscription prescrit et établir que l'électeur en cause a le droit d'être inscrit.

1.1.7 Pouvoir du scrutateur de vérifier l'admissibilité

Selon le paragraphe 144(1), le scrutateur, le greffier du scrutin, le candidat ou le représentant du candidat qui a des doutes sur l'identité ou sur l'admissibilité à voter d'une personne qui se présente à un bureau de scrutin peut demander à celle-ci une preuve suffisante d'identité et de résidence. La personne peut, au lieu de fournir une preuve d'identité, prêter le serment prescrit.

Au bureau de scrutin, en cas de doute sur l'admissibilité (citoyenneté et âge) d'une personne figurant sur la liste électorale, le scrutateur n'a le pouvoir d'exiger aucun type de preuve d'identité. La présence de la personne sur la liste constitue, selon la Loi actuelle, une preuve suffisante d'admissibilité[15].

Il serait peu exigeant pour l'électeur ou le système si, en cas de doute raisonnable sur son admissibilité à voter, l'électeur éventuel était tenu de confirmer son admissibilité par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle. Il existerait ainsi une preuve documentaire de la confirmation. Les dispositions actuelles relatives aux serments s'appliqueraient à ces serments ou déclarations.

Recommandation : L'article 144 devrait conférer le pouvoir d'exiger qu'un électeur éventuel confirme par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle, son admissibilité à voter, lorsque le scrutateur, le greffier du scrutin, le candidat ou le représentant du candidat a un doute raisonnable à cet égard.

Chapitre 2 : Pour que chaque vote compte

1.2.1 Même nom sur un bulletin de vote

À la 37e élection générale, deux candidats d'une circonscription ont déposé des actes de candidature sous le même nom, ce qui a suscité un certain embarras au moment de préparer le bulletin de vote. L'article 117 de la *Loi électorale du Canada* spécifie en effet que les noms des candidats doivent apparaître en ordre alphabétique, mais ne prévoit pas le cas où deux candidats sans appartenance politique ont le même nom. Suivre l'ordre alphabétique des noms des partis ne semble pas être la solution, puisque cet ordre peut être différent en anglais et en français. En outre, les noms des partis apparaissent d'abord en français au Québec, et d'abord en anglais dans le reste du pays.

La Loi prévoit déjà une solution dans le cas où des candidats indépendants portent le même nom : indiquer l'adresse ou la profession de chacun et suivre l'ordre alphabétique en conséquence. Cette méthode a deux mérites : elle détermine un ordre de présentation et permet aussi de distinguer les candidats l'un de l'autre.

La Loi ne traite pas de la situation où deux candidats soutenus par des partis ont le même nom. Par le passé, la pratique informelle a été d'assigner l'ordre des candidats sur le bulletin de vote par simple tirage au sort[16].

Recommandation : L'article 117 de la Loi devrait spécifier que lorsque au moins deux candidats portent le même nom, l'ordre dans lequel ils apparaissent sur le bulletin de vote est déterminé par tirage au sort, conformément à la pratique adoptée dans le passé par les directeurs du scrutin. Cette règle s'appliquerait à tous les candidats, qu'ils soient soutenus ou non par un parti.

1.2.2 Faculté de refuser un bulletin de vote

De plus en plus de Canadiens pensent qu'un électeur devrait pouvoir manifester son insatisfaction face au processus politique en refusant son bulletin de vote. Or, la *Loi électorale du Canada* ne permet pas un tel refus[17].

Afin de conserver son importance et son sens, le système de vote doit rester sensible aux besoins de tous les Canadiens. Le moment est peut-être venu de donner à l'électeur, au niveau fédéral, la possibilité d'exprimer formellement son insatisfaction face au système politique de manière non seulement pacifique mais aussi significative. L'Ontario, l'Alberta, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et le Yukon ont déjà adopté des dispositions législatives permettant le refus du bulletin de vote. Les mesures adoptées par le Manitoba pourraient servir de modèle[18].

Recommandation : La *Loi électorale du Canada* devrait prévoir un mécanisme pour que l'électeur puisse refuser son bulletin de vote et que ce refus soit consigné et publié dans les résultats officiels du scrutin, dans le respect du secret du vote.

1.2.3 Date limite pour l'obtention d'un certificat de transfert

Tous les efforts possibles sont déployés pour que chaque bureau de scrutin soit accessible de plain-pied. Toutefois, en raison des délais électoraux serrés et du manque de locaux, il arrive parfois qu'un bureau de scrutin soit installé dans un lieu non optimal[19].

En vertu de l'article 159 de la Loi, l'électeur qui a une limitation fonctionnelle et qui aurait de la difficulté à voter à son bureau de scrutin parce que ce dernier n'est pas accessible de plain-pied, peut voter à un autre bureau de scrutin doté d'un accès de plain-pied. Pour ce faire, l'électeur doit demander un certificat de transfert à son directeur du scrutin avant 22 h le vendredi précédant le jour du scrutin. La demande peut être remise en personne par l'électeur ou par un mandataire reconnu par la Loi. Le directeur du scrutin délivre alors un certificat de transfert qui autorise l'électeur à voter à un autre bureau de scrutin de la même circonscription[20].

L'article 159 impose toutefois un délai pour demander un tel certificat, ce qui compromet l'efficacité de la disposition. Le paragraphe 95(3) prévoit expressément que l'avis de confirmation d'inscription, envoyé par le directeur du scrutin, invite l'électeur à communiquer avec celui-ci dans le cas où l'électeur a besoin d'un accès de plain-pied et que son bureau du scrutin en est dépourvu. Or, il arrive qu'un électeur se rende compte d'un problème d'accessibilité trop tard pour faire une demande. En outre, le directeur du scrutin n'est pas toujours en mesure d'aller vérifier l'accessibilité (telle que la définit Élections Canada) d'un lieu de scrutin éloigné, et doit alors se fier à l'information, parfois inexacte, que lui fournit le propriétaire du lieu. Par le passé, le directeur général des élections, utilisant le pouvoir que lui confère l'article 17, a prolongé le délai de présentation d'une demande et de délivrance d'un certificat lorsqu'un électeur avait besoin d'un transfert à un bureau de scrutin accessible de plain-pied.

Le but de la date limite est de laisser suffisamment de temps pour que le scrutateur du bureau de scrutin normal de l'électeur puisse recevoir une copie du certificat de transfert. La réception de cette copie n'est cependant pas nécessaire pour que l'électeur puisse voter au nouveau bureau de scrutin, dans la mesure où l'électeur présente l'original du certificat à ce bureau. La date limite prévue par la Loi n'est utile qu'à des fins administratives[21].

La pertinence de cette mesure est discutable à la lumière de l'importance du droit de vote qu'elle peut compromettre. Dans la plupart des cas, la technologie moderne permet de transmettre très rapidement une copie du certificat au scrutateur ou d'aviser ce dernier d'une autre façon.

De plus, l'imposition d'un délai va à l'encontre de la pratique que prescrit la Loi relativement à d'autres types de certificats de transfert. En effet, pour recevoir un certificat de transfert, l'article 158 de la Loi n'impose pas de délai au candidat, ni à la personne nommée après le dernier jour du vote par anticipation pour agir en qualité de fonctionnaire électoral à une section de vote autre que la sienne.

Recommandation : L'article 159 de la Loi ne devrait imposer aucun délai à l'électeur qui demande un certificat de transfert relatif à l'accessibilité de plain-pied. Le fait de supprimer le délai actuel ne créera pas de charge administrative excessive, mais reconnaîtra davantage le droit constitutionnel de chacun de participer au processus de vote et sera conforme à la pratique définie à l'article 158[22].

1.2.4 Période pour voter en vertu des Règles électorales spéciales

Aux termes de l'article 232, tout électeur résidant à l'étranger et souhaitant voter par bulletin spécial peut demander un tel bulletin entre la délivrance des brefs et le sixième jour précédant le jour du scrutin, à 18 h. Dans les faits, il n'est cependant pas possible d'exercer ce droit immédiatement après la délivrance des brefs puisqu'il faut d'abord que les bureaux des directeurs du scrutin soient opérationnels et disposent des formulaires requis[23].

La Loi évite une situation similaire en ce qui a trait à la période de révision. Elle permet en effet à l'électeur de faire modifier les renseignements à son sujet sur la liste électorale uniquement durant la période de révision, dont le début est fixé par le directeur général des élections (la période doit débuter dans les meilleurs délais après la délivrance des brefs).

Recommandation : L'article 232 de la Loi devrait stipuler que la période durant laquelle un électeur peut demander un bulletin de vote spécial, en vertu de la section 4 de la partie 11, commence à la date que fixe le directeur général des élections et qui doit être aussi rapprochée que possible de la délivrance des brefs.

1.2.5 Exigence d'un affidavit lorsque quelqu'un d'autre a voté sous le nom d'un électeur

Il peut arriver qu'un électeur qui se présente à son bureau de scrutin constate que quelqu'un a déjà voté sous son nom. C'est pourquoi l'article 147 dispose que si quelqu'un demande un bulletin de vote après qu'un autre a voté sous son nom, il est en droit de recevoir un bulletin et de voter, après avoir prêté le serment prescrit et avoir convaincu le scrutateur de son identité et de son admissibilité à voter à ce bureau[24].

Il est interdit de prêter faussement un serment prévu par la Loi (art. 549). En cas de poursuite, il faut prouver qu'il y a eu prestation de serment. Pour renforcer l'application de cette disposition, il serait préférable d'exiger la signature d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle. Cette signature serait la seule exigence supplémentaire pour l'électeur.

Recommandation : L'électeur qui se présente pour voter, mais qui est inscrit sur la liste électorale comme ayant déjà voté, devrait être autorisé à voter après avoir signé un affidavit ou une déclaration solennelle en présence du scrutateur.

Partie 2

Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques

Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques

L'objet du système électoral est, bien entendu, de permettre aux électeurs d'élire des représentants à la Chambre des communes parmi les candidats en lice. Le processus grâce auquel un individu devient un candidat peut être aussi important que le vote de l'électeur le jour du scrutin. La meilleure personne au monde ne saurait se faire élire sans franchir avec succès le processus qui lui permet d'être candidat, et les électeurs ne peuvent voter de façon pleinement éclairée à moins que cette personne et son parti (si elle est soutenue par un parti politique) aient une possibilité raisonnable de participer à l'élection.

La partie 2 du présent rapport porte sur la capacité des individus et des partis à participer pleinement et équitablement au processus électoral. Le chapitre 1 est consacré au processus d'investiture du candidat. Le chapitre 2 traite du système de partis prévu par la *Loi électorale du Canada* et formule des recommandations visant à améliorer et à rationaliser les droits de participation des petits partis.

Chapitre 1 : La participation des candidats

Candidatures

La Constitution garantit aux électeurs le droit d'être candidats à une élection fédérale. Le but ultime du processus de déclaration des candidatures devrait être de faciliter au maximum l'exercice de ce droit, sans compromettre l'efficacité et l'efficience du processus[25].

Il est raisonnable d'exiger que les candidats à une charge élective soient sérieux dans leur démarche. Il est également raisonnable de leur permettre de briguer les suffrages en exigeant qu'ils fournissent de l'information fiable et exacte à l'appui de leur candidature. Cependant, la poursuite de ces objectifs a rendu le système actuel indûment complexe, alourdi de vérifications superflues visant à attester le sérieux des candidats et la fiabilité de l'information qu'ils fournissent. De plus, certaines de ces vérifications découlent de notions périmées ou n'atteignent tout simplement pas leur objectif[26].

Ensemble, ces contrôles créent un fardeau administratif à la fois pour les candidats et pour le système chargé de vérifier ces exigences. La section qui suit explique comment le processus actuel pourrait être simplifié sans guère diminuer l'assurance de sérieux des candidats.

Cette section traite aussi des chances égales de se porter candidat en relation avec les congés accordés aux employés. Seuls les employeurs assujettis à la partie III du *Code canadien du travail* sont obligés d'accorder un tel congé. Cette inégalité pourrait être éliminée en étendant cette obligation à tous les employeurs, comme on l'explique ci-après.

En principe, sous le régime actuel, une personne qui désire briguer les suffrages ne présente pas elle-même sa candidature. Celle-ci doit être proposée par un nombre minimal d'électeurs prescrit par la Loi[27].

L'acte de candidature doit comporter les nom, adresse et signature, recueillis en présence d'un témoin, d'au moins 100 électeurs résidant dans la circonscription où la personne désire poser sa candidature (50 signatures seulement sont nécessaires dans les circonscriptions prévues à l'annexe 3 de la *Loi électorale du Canada* – généralement les plus éloignées et les moins densément peuplées). L'acte doit également porter les nom et adresse de chaque témoin des signatures. Le témoin du consentement du candidat (dont on traitera ci-après) doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que chaque signataire est un électeur de la circonscription[28].

La Loi précise l'information additionnelle qui doit figurer sur l'acte de candidature, notamment les renseignements personnels et administratifs nécessaires en vue de se porter candidat et ceux prouvant que le vérificateur proposé et l'agent officiel du candidat éventuel respectent les exigences administratives de la Loi (y compris la déclaration de l'agent officiel attestant qu'il accepte d'agir à ce titre). Si le candidat est soutenu par un parti enregistré ou admissible, le nom du parti doit être fourni. Le candidat éventuel qui n'a aucune

appartenance politique doit indiquer s'il préfère être désigné par la mention « indépendant » ou n'avoir aucune désignation d'appartenance politique dans les documents électoraux.

L'acte de candidature doit également comprendre une déclaration sous serment du candidat éventuel attestant qu'il consent à la candidature. Cette déclaration doit être signée devant un témoin ayant qualité d'électeur, à l'exclusion de la personne qui recueille le serment. Le témoin doit aussi signer l'acte.

L'acte de candidature doit être présenté au directeur du scrutin (ou son représentant) de la circonscription où le candidat éventuel désire briguer les suffrages. Il doit être remis par le témoin du consentement du candidat, à tout moment après la publication de l'avis d'élection, mais doit être reçu au plus tard à 14 h le lundi 21^{e} jour avant le jour du scrutin. Le candidat ne peut pas le soumettre lui-même.

L'acte de candidature peut être soumis par voie électronique dans les délais prescrits, pourvu que l'original parvienne au directeur du scrutin dans les 48 heures suivant la clôture des candidatures[29].

Au moment de déposer l'acte, le témoin du consentement du candidat doit prêter un serment additionnel devant le directeur du scrutin, déclarant qu'il connaît la personne qui désire se porter candidat, qu'il a qualité d'électeur et que la personne qui désire se porter candidat a signé en sa présence le consentement à sa candidature.

Au dépôt de l'acte, le témoin doit remettre un cautionnement de 1 000 $ (remboursable si la candidature est refusée par le directeur du scrutin ou si le candidat respecte les exigences de la Loi en matière de rapports). Il doit aussi fournir une déclaration d'un vérificateur et d'un agent officiel portant que ces derniers ont accepté d'agir à ce titre et, s'il y a lieu, un acte écrit, signé par le chef du parti enregistré ou admissible (ou son représentant), confirmant que le candidat éventuel est soutenu par le parti[30].

Aux termes de la Loi, le directeur du scrutin et son adjoint ont le devoir d'être tous deux présents au bureau du directeur du scrutin le jour de clôture des candidatures, entre midi et 14 h, pour recevoir les actes de candidature qui n'ont pas encore été déposés.

Le directeur du scrutin doit confirmer ou rejeter la candidature dans les 48 heures suivant la réception de l'acte. Il doit s'assurer que l'acte est complet, conformément aux instructions du directeur général des élections. Il vérifie notamment si l'acte comporte au moins le nombre de signatures exigées et si les signataires sont des électeurs de la circonscription où la personne désire se porter candidat. Un acte de candidature que le directeur du scrutin a rejeté peut être remplacé par un nouvel acte ou un acte corrigé, pourvu que celui-ci soit déposé dans les délais prescrits.

2.1.1 Signatures des électeurs qui proposent un candidat

L'obligation de joindre à l'acte de candidature un nombre précis de signatures d'électeurs soutenant le candidat remonte à 1874. Comme l'indiquait en 1992 la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), dans son rapport intitulé *Pour une démocratie électorale renouvelée*, cette règle a pour but d'assurer que les candidats puissent démontrer qu'un certain nombre de personnes appuient leur candidature, car les élections ne doivent être ouvertes qu'aux candidats ayant prouvé qu'ils bénéficient de l'appui politique de certains électeurs.

L'obtention de 100 (ou 50) signatures d'électeurs admissibles exige beaucoup de ressources, tant de la part du candidat qui doit recueillir ces signatures que de la part du système électoral qui doit les vérifier. À la 37e élection générale, trois candidatures ont été officiellement refusées, toutes parce que les vérifications ont révélé qu'un nombre insuffisant de signataires résidaient dans la circonscription où le candidat se présentait. Un quatrième cas de refus a été soumis au commissaire aux élections fédérales[31].

L'obligation actuelle a une valeur symbolique, tout au plus. Dans le cas des candidats désignés par un parti, cette désignation en soi (compte tenu des exigences législatives régissant l'obtention du statut de parti admissible) démontre que le candidat jouit de l'appui politique de certains électeurs. Le processus d'investiture au sein d'un parti peut s'avérer ardu et constituer un meilleur indicateur du sérieux d'un candidat que la capacité de recueillir 100 (ou 50) signatures.

Aujourd'hui, même pour les candidats indépendants, la capacité d'obtenir 100 (ou 50) signatures aux fins de leur candidature n'est pas un véritable reflet de leur soutien électoral. Par le passé, bien des candidats ont obtenu le nombre requis de signatures sans jouir, en fait, d'un soutien sérieux. L'obligation actuelle sert davantage à évaluer les capacités administratives du candidat éventuel que son soutien électoral.

En outre, cette obligation grève les ressources du système électoral. Il s'avère difficile, sur le plan administratif, de vérifier la validité des signatures dans le délai de 48 heures accordé pour confirmer une candidature. Dans le meilleur des cas, on vérifie si l'adresse des signataires se trouve dans la circonscription du candidat, mais le temps ne permet pas de déterminer l'authenticité des signatures. Quels que soient les avantages apparents de cette exigence, ils s'en trouvent incontestablement réduits. La solution ne consiste pas non plus à prolonger la période de vérification des signatures : certains partis ont fait savoir qu'ils trouvaient le délai de 48 heures trop long.

Recommandation : Pour alléger le fardeau administratif des candidats éventuels, l'obligation de recueillir 100 (ou 50) signatures d'électeurs admissibles devrait être supprimée.

2.1.2 Obligation pour le témoin de déposer l'acte de candidature et de prêter serment

La nécessité de faire déposer l'acte de candidature par le témoin du consentement du candidat et d'obliger le témoin à prêter serment devant le directeur du scrutin est également discutable. Le témoin doit déclarer sous serment qu'il connaît la personne qui désire se porter candidat, qu'il a qualité d'électeur et que la personne qui désire se porter candidat a signé en sa présence le consentement à sa candidature. Le témoin est ainsi tenu de se présenter au bureau du directeur du scrutin et d'y prêter serment, ce qui alourdit le fardeau administratif tant pour les partis que pour le système électoral.

De plus, la Loi manque d'uniformité sur ces points. L'article 73 autorise le candidat à transmettre directement son acte de candidature et les documents à l'appui au directeur du scrutin par voie électronique. Dans un tel cas, le témoin n'est pas tenu de déposer l'acte ni de prêter serment.

Recommandation : La personne qui désire se porter candidat devrait être autorisée à déposer son acte de candidature elle-même. On devrait cesser d'exiger que le témoin du consentement du candidat dépose l'acte de candidature et prête serment devant le directeur du scrutin.

Cette modification assurerait une pratique législative uniforme, que l'acte soit déposé en main propre ou par voie électronique.

2.1.3 Déclaration sous serment du candidat

L'obligation faite au candidat de prêter serment vise notamment à déterminer le sérieux de ce dernier de trois façons : lui faire comprendre l'importance de l'action qu'il s'apprête à poser; décourager les candidatures frivoles grâce aux implications morales ou religieuses du serment; accroître la fiabilité de l'information fournie, compte tenu des sanctions prévues en cas de fausses déclarations (punissables pour parjure en vertu de l'article 131 du *Code criminel* ou pour prestation d'un faux serment en vertu du paragraphe 549(3) de la *Loi électorale du Canada*)[32].

Si cette exigence n'impose pas de lourd fardeau aux résidents des centres urbains, où il est facile de trouver une personne autorisée à recueillir les serments, il n'en va pas de même pour les candidats éventuels résidant dans les régions éloignées. La difficulté de trouver une personne autorisée à recueillir les serments pose un problème encore plus grand lorsque le temps presse pour soumettre l'acte de candidature.

Indépendamment des opinions qu'on peut avoir sur la valeur éthique ou morale du serment dans la société moderne, il faut s'interroger sur la véritable utilité du serment du candidat. De nos jours, le cautionnement de 1 000 $ qui accompagne l'acte de candidature procure vraisemblablement un niveau similaire de certitude quant à l'engagement du candidat à participer au processus électoral et à respecter les règles.

Si le serment était aboli, on pourrait continuer d'assurer l'authenticité de l'information fournie en ajoutant à la Loi une disposition interdisant au candidat toute fausse déclaration dans son acte de candidature, comme le font déjà d'autres dispositions de la Loi concernant les déclarations fausses ou trompeuses (notamment les art. 56, 91, 92 et 281).

Recommandation : Le candidat éventuel ne devrait plus être tenu de faire une déclaration sous serment attestant qu'il consent à la candidature. Par ailleurs, la Loi devrait contenir une disposition interdisant toute déclaration fausse ou trompeuse dans un acte de candidature.

2.1.4 Délai pour la confirmation des candidatures

Si les recommandations ci-dessus concernant la simplification du processus d'investiture sont adoptées, les directeurs du scrutin n'auront pas besoin de 48 heures pour vérifier une candidature. La vérification pourra être quasi immédiate. Par ailleurs, l'élimination du délai de 48 heures actuellement prévu par la Loi facilitera l'impression des bulletins.

Recommandation : Les directeurs du scrutin devraient être tenus de terminer la vérification des actes de candidature au plus tard à la clôture des candidatures, le 21^{e} jour avant le jour du scrutin.

2.1.5 Cautionnement du candidat

Le cautionnement du candidat sert non seulement de garantie de performance – c'est sa principale raison d'être en vertu de la *Loi électorale du Canada* –, mais il contribue aussi indirectement à limiter le nombre de candidatures frivoles. L'obligation de verser un cautionnement remboursable de 1 000 $ contribue de manière concrète à réduire le nombre de personnes qui proposeraient leur candidature sans avoir vraiment l'intention de se présenter aux élections. Mais l'efficacité de cette mesure semble avoir été diminuée par inadvertance. Avant 1993, la Loi stipulait que le cautionnement (200 $ seulement à l'époque) devait être versé sous forme de monnaie légale ou de chèque certifié payable à l'ordre du receveur général du Canada. Cette exigence a été abolie en 1993 avec l'adoption du projet de loi C-114. À chaque élection générale tenue depuis, quelques chèques sans provision ont été reçus. La Loi est muette sur ce point.

Recommandation : La Loi devrait obliger le candidat à verser son cautionnement en espèces ou sous forme de chèque certifié, de mandat ou d'une autre garantie de fonds autorisée par le directeur général des élections.

2.1.6 Dépôt du cautionnement du candidat par le parti

La Loi exige que l'acte de candidature présenté au directeur du scrutin soit accompagné du cautionnement du candidat (par. 67(4)). Cette disposition, inscrite dans l'*Acte des élections fédérales* de 1874 (à l'époque, le cautionnement était de 50 $), est une des plus anciennes exigences du processus électoral.

Lorsqu'un candidat est soutenu par un parti politique, il n'est pas rare que son cautionnement soit payé par le parti. Pour se conformer aux règles actuelles, le parti doit effectuer de nombreux virements de fonds entre ses comptes bancaires et ceux des candidats qu'il soutient afin que l'argent puisse être transmis au directeur du scrutin approprié. Certains partis ont demandé qu'on leur permette de verser directement au receveur général du Canada un montant global représentant le cautionnement de tous les candidats qu'ils appuient. Le versement direct, qui tient compte des réalités modernes concernant les virements de fonds électroniques, apparaît comme une mesure pratique et efficace, pourvu qu'on implante un processus administratif adéquat[33].

Recommandation : La Loi devrait permettre à un parti politique, quand le directeur général des élections est convaincu qu'un processus administratif adéquat est en place, de verser le cautionnement des candidats qu'il soutient au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Corollairement, le paragraphe 67(4) de la Loi devrait stipuler qu'il n'est pas nécessaire de joindre le cautionnement à l'acte de candidature lorsque le directeur du scrutin est convaincu que le parti qui soutient le candidat a versé le cautionnement directement au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature, y compris pour le motif que le dépôt requis n'a pas été versé.

2.1.7 Dépôt par le parti de la déclaration du chef attestant qu'il soutient un candidat

Lorsqu'un candidat est soutenu par un parti, il doit présenter avec l'acte de candidature une déclaration signée par le chef du parti affirmant que le candidat est soutenu par le parti (par. 67(4)). Contrairement aux autres éléments du dossier de candidature, qui en général sont produits localement, les lettres de soutien des chefs de parti proviennent du siège du parti. Des partis ont fait valoir à Élections Canada qu'ils doivent consacrer des ressources considérables à la préparation et à l'envoi de lettres individualisées pour chaque candidat aux directeurs du scrutin appropriés[34].

Recommandation : Les partis devraient être autorisés à confirmer par écrit au directeur général des élections le nom complet, l'adresse et le nombre des candidats qu'ils soutiennent, et le directeur du scrutin devrait pouvoir accepter un acte de candidature s'il est convaincu que le directeur général des élections a reçu une lettre de soutien du parti pour ce candidat. Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature présentée par un parti, y compris pour le motif que le candidat n'a pas le soutien du chef du parti.

2.1.8 Chances égales de se porter candidat

L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises*, recommandait d'étendre à tous les employés le droit d'obtenir un congé pour se porter candidat à une élection fédérale, plutôt que de limiter ce droit aux employés visés par la partie III du *Code canadien du travail*, en affirmant notamment :

> L'article 87 de la *Loi électorale du Canada* [aujourd'hui l'art. 80] oblige les employeurs à accorder un congé, payé ou non, à tout employé souhaitant briguer une investiture et être candidat à une élection. Cet article ne vise toutefois que les employés régis par la partie III du *Code canadien du travail*.
>
> On peut y voir une forme de discrimination envers les personnes dont l'emploi ne relève pas d'une loi fédérale. L'attribution du droit au congé à tous les employés respecterait l'esprit de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il convient de souligner que l'article 148 de la Loi [aujourd'hui l'art. 132], qui garantit à tout employé quatre heures consécutives pour aller voter, s'applique à tous les employeurs.

Cette recommandation, formulée également par la Commission Lortie en 1992, n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation : Le droit à un congé sans solde pour se porter candidat à une élection fédérale devrait être étendu à tous les employés, qu'ils soient engagés en vertu d'une loi fédérale, provinciale ou territoriale. Cette disposition ne devrait pas empêcher un employeur d'accorder un congé payé. Comme il pourrait exister des situations où l'absence d'un employé nuirait sérieusement aux activités de l'employeur, la Loi devrait prévoir des exceptions ainsi qu'un mécanisme servant à déterminer, en cas de litige, les répercussions d'une absence. La *Loi électorale* du Manitoba prévoit un tel mécanisme[35].

Chapitre 2 : La participation des partis

Le dynamisme de tout système politique se mesure à sa capacité d'évoluer et de s'adapter aux changements de la société dans laquelle il s'inscrit. La force du système politique canadien est attestée par l'émergence progressive et le développement constant de son système de partis. Cette évolution reflète la croissance des droits et des responsabilités des partis politiques dans l'histoire de la *Loi électorale du Canada*[36].

Les réformes proposées ci-dessous visent à redresser des iniquités dues au rôle croissant accordé aux partis sous le régime législatif actuel. Certaines de ces iniquités sont apparues alors que l'on poursuivait des fins politiques qui n'ont plus leur raison d'être aujourd'hui ou qui ne sont plus justifiables en regard des droits politiques garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) dans son rapport de 1992 intitulé *Pour une démocratie électorale renouvelée*, parlait de « la primauté des partis dans le système politique canadien ». Elle expliquait que les partis politiques ont trois importantes fonctions :

- ils structurent les choix électoraux et donnent donc un sens au vote;
- ils offrent à la population des mécanismes qui lui assurent une participation politique accrue;
- ils organisent le travail des élus au Parlement et contribuent ainsi à l'efficacité de notre régime de gouvernement responsable.

Les partis jouent donc un rôle dans le processus politique, non pas à cause de quelque droit politique inhérent, mais parce qu'ils se sont révélés des outils puissants et indispensables pour l'évolution de la pensée politique et l'ordonnancement du processus politique. C'est cet apport des partis, au bout du compte, qui valorise les droits des électeurs. Le redressement des inégalités dans la participation des partis devrait donc être considéré comme utile, non seulement pour les partis eux-mêmes, mais aussi pour le public, qui bénéficie du rôle électoral que jouent les formations politiques.

2.2.1 Le statut de parti admissible

Le système de partis actuellement prévu par la *Loi électorale du Canada* est indûment complexe et crée des distinctions inutiles entre partis. Il importe de le simplifier et de le clarifier.

La notion de « parti » constitue un élément essentiel de la *Loi électorale du Canada*. Un parti politique est un groupe de personnes qui partagent une idéologie politique et qui se regroupent dans une organisation formelle dotée de règles et d'une structure, d'un chef et d'autres dirigeants, principalement dans le but de faire élire ses membres à la Chambre des communes. Les partis politiques sont la clé de voûte du système électoral canadien d'aujourd'hui.

La *Loi électorale du Canada* reconnaît divers types de parti : admissible, enregistré, suspendu, autorisé à figurer sur le bulletin de vote, et tiers (ces derniers pouvant ne pas être des partis politiques au sens de la définition donnée plus haut).

La structure des partis prévue par la *Loi électorale du Canada* est principalement axée sur le parti enregistré. Celui-ci est un parti enregistré auprès du directeur général des élections et qui présente au moins 50 candidats confirmés à une élection générale[37].

La Loi actuelle part du principe que le parti enregistré est la forme d'organisation la plus susceptible de constituer un gouvernement et la plus apte à le faire. C'est pourquoi les droits et les obligations en matière de participation des partis sont centrés sur la notion de parti enregistré. La Loi donne aux partis enregistrés des droits de participation plus importants qu'aux autres partis (le droit de figurer sur le bulletin de vote, l'accès à l'information sur les électeurs, la possibilité de proposer des agents réviseurs, la possibilité pour leurs candidats de proposer des scrutateurs et des greffiers du scrutin, le droit de conserver leur nom de parti entre les élections, le droit de recevoir les excédents financiers des candidats à la fin de la campagne, etc.). Les partis enregistrés reçoivent également des fonds publics, ce qui n'est pas le cas des autres, et ont des obligations plus importantes en matière de rapports.

Lorsque la notion de parti enregistré a été introduite dans la Loi en 1970, l'obligation de soutenir au moins 50 candidats a été imposée principalement pour garantir le sérieux de l'engagement des partis dans le processus politique.

Toutefois, lorsque la *Loi sur les dépenses d'élection* a établi les premières règles relatives aux plafonds de dépenses et au financement public en 1974, on a commencé à voir dans la notion de parti enregistré non plus seulement un moyen de distinguer les grandes formations politiques, mais aussi un moyen de répartir le financement public et d'autres ressources non illimitées, notamment le temps d'antenne. Le financement public et les autres ressources ne pouvant être accordés à tous ceux qui désiraient participer à une élection, le fait de soutenir 50 candidats devenait la base de l'admissibilité à leur répartition. Cette idée venait s'ajouter à la notion initiale de parti enregistré. Le fait de soutenir 50 candidats était considéré comme une preuve du sérieux de l'engagement d'un parti face à l'épreuve électorale et de sa capacité à susciter un intérêt relativement grand pour ses programmes et idées (comme l'a déclaré la Commission Lortie), ce qui justifiait l'octroi à ce parti de ressources prescrites par la Loi[38].

Lorsqu'un parti politique présente une demande d'enregistrement au directeur général des élections, il doit démontrer qu'il satisfait à un certain nombre d'exigences administratives concernant son nom, son nom abrégé et son logo (qui ne doivent pas prêter à confusion avec ceux d'autres partis déjà enregistrés), son adresse, ses dirigeants, les nom et adresse de 100 électeurs qui sont membres du parti, etc. Ces éléments établissent le statut du demandeur comme « parti » et servent aussi à des fins opérationnelles. Une fois qu'il a franchi cette étape administrative, il devient un « parti admissible » et le demeure jusqu'au déclenchement d'une élection générale, où il a l'occasion de soutenir le nombre requis de candidats. Si, à la clôture des candidatures de l'élection générale suivante, il n'a pas présenté le nombre voulu de candidats, il perd son statut de parti admissible.

Tout parti enregistré qui ne maintient pas le nombre requis de candidats à une élection générale perd son statut et est suspendu. En tant que parti enregistré, il devait remplir des obligations en matière de rapports, était assujetti à des restrictions particulières et pouvait jouir de certains avantages financiers. En devenant suspendu, il doit donc présenter des rapports au directeur général des élections pour compléter le dossier de ses activités. Le parti suspendu doit aussi remettre l'équivalent en espèces de son actif, après remboursement des dettes, au directeur général des élections, qui transmet la somme au receveur général du Canada. Une fois que le parti suspendu a pris ces mesures, le directeur général des élections le radie (même s'il était réputé être radié dès sa suspension). Le parti peut demander de nouveau son enregistrement (ce qui, conformément à diverses responsabilités administratives connexes (art. 394), arrête la remise de l'actif prévue par la Loi); le processus recommence alors et il redevient un parti admissible.

Les partis admissibles et les partis enregistrés peuvent aussi perdre leur statut s'ils ne satisfont pas aux diverses exigences de déclaration prévues par la Loi. Cette sanction est à la discrétion du directeur général des élections. Dans de tels cas, le parti admissible perd son statut et le parti enregistré est suspendu.

Un parti peut aussi demander le retrait de sa demande d'enregistrement ou sa radiation.

La faille du système de partis, tel qu'il est actuellement prévu par la Loi, réside dans le fait que la répartition des droits et obligations est centrée sur les partis enregistrés.

L'introduction de la notion de partis enregistrés dans les années 1970 a créé des disparités entre les droits des partis enregistrés et ceux des autres partis. Ces disparités sont encore présentes dans la *Loi électorale du Canada*. Par exemple, seuls les partis enregistrés ont accès aux listes électorales aux termes de l'article 45 et seuls ces partis (ou leurs associations de circonscription) peuvent recevoir l'excédent financier de leurs candidats à la fin d'une élection. Seuls les partis enregistrés ont des droits en matière de radiodiffusion et peuvent se faire rembourser sur les fonds publics une partie de leurs dépenses électorales. Auparavant, seuls les candidats soutenus par un parti enregistré pouvaient faire inscrire leur appartenance sur le bulletin de vote. Cette distinction a été partiellement corrigée par la Loi L.C. 2001, ch. 21, mais d'autres distinctions subsistent (la disposition modifiée autorise un parti admissible présentant au moins 12 candidats à faire inscrire son nom sur le bulletin)[39].

Le projet de loi C-2 a été la source d'une autre inégalité pour les partis non enregistrés, cette fois au sujet de leur plafond de dépenses. Avant l'adoption de ce projet de loi, seuls les partis enregistrés et les candidats étaient assujettis à des plafonds de dépenses électorales et à des exigences en matière de rapports, car eux seuls jouissaient d'une aide financière publique.

Cette situation a changé avec le plafonnement des dépenses de publicité électorale des tiers.

Dans l'optique initiale du projet de loi C-2, le tiers était vu comme une entité qui ne cherchait pas à se faire élire ni à faire élire ses membres. Sa participation à une élection devait se limiter à appuyer ou contrecarrer l'élection d'une autre personne afin de favoriser ses propres intérêts[40].

Toutefois, la définition de « tiers » inscrite dans la Loi est si générale qu'elle s'applique, techniquement, à tout groupe ou personne qui n'est pas enregistré comme parti ou candidat. La Loi définit en effet le « tiers » comme une « personne ou groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription d'un parti enregistré ». Ainsi, tout parti politique qui n'est pas enregistré devient par défaut un « tiers », même s'il tente de faire élire ses membres au lieu d'appuyer ou de contrecarrer l'élection d'autres personnes.

Or, les règles que la Loi impose aux tiers en matière de dépenses et de rapports sont censées s'appliquer à des entités qui appuient (ou contrecarrent) l'élection d'autres personnes au lieu de chercher à faire élire leurs propres membres. Les plafonds de dépenses ne visent que les dépenses de publicité électorale et sont bien plus bas que ceux imposés aux partis enregistrés. Les obligations de déclaration, puisqu'elles portent uniquement sur les contributions et les dépenses relatives aux dépenses de publicité, sont beaucoup moins importantes que celles imposées aux partis enregistrés.

Avant ce régime, les partis qui, parce qu'ils étaient nouveaux ou trop marginaux étaient inadmissibles au statut de partis enregistrés (et n'avaient donc pas droit à une part du financement public), pouvaient néanmoins participer pleinement à une élection dans la mesure de leurs ressources financières. Le système électoral continuait ainsi de bénéficier de leur participation.

Depuis l'adoption du projet de loi C-2, les partis non enregistrés deviennent par défaut des tiers et sont donc assujettis au régime des tiers. La nature de ces partis en est ainsi faussée. Cette situation accentue les disparités existantes sur le plan de la participation électorale et impose à ces partis des obligations de déclaration inappropriées.

La Loi établit trois ordres essentiels de droits et obligations concernant la participation aux élections fédérales : le financement public, la participation et l'identification des électeurs.

Pour avoir droit à des fonds publics (par le biais soit de crédits d'impôt, soit du remboursement direct d'une partie des dépenses électorales), un parti doit prouver qu'il bénéficie d'un certain soutien électoral. Cette exigence s'impose du fait qu'il n'est pas raisonnablement possible d'offrir des fonds publics à tous ceux qui souhaiteraient se faire élire à la Chambre des communes. La même argumentation tient pour les droits de radiodiffusion qui, même s'ils n'impliquent pas l'octroi de deniers publics, portent sur des ressources non illimitées (le temps d'antenne) et constituent un coût pour les radiodiffuseurs.

Toutefois, les droits relatifs à la participation et à l'identification des électeurs ne font pas l'objet des mêmes contraintes que le financement public et devraient donc être abordés sous un autre angle. Autrement dit, la notion de parti « enregistré », utile et justifiable dans le contexte de la disponibilité et de la répartition de ressources non illimitées, l'est peut-être moins en ce qui concerne les droits relatifs à la participation aux élections et à l'identification des électeurs.

Le fait qu'un parti ne présente pas au moins 50 candidats ne devrait pas l'empêcher d'obtenir un statut de parti politique, ni brimer le droit de l'électorat de connaître l'appartenance politique des candidats que ce parti soutient.

La structure des partis prévue par la Loi est trop axée sur le financement public de la participation des partis. Elle ne reconnaît pas le vrai rôle des partis dont la participation n'est pas d'une ampleur suffisante pour l'obtention d'un financement public, mais qui n'en jouent pas moins un rôle important et historique dans le processus électoral.

Si les partis peuvent renforcer l'élaboration des politiques ainsi que la sélection et les campagnes des candidats, ils peuvent aussi imposer des contraintes pratiques à ceux qui souhaitent se faire élire pour un parti et en présenter les vues. Pour voter de façon éclairée, il est donc important que les électeurs sachent si un candidat appartient à un parti politique.

Il faut plus d'une personne pour former un parti politique, comme le reconnaît implicitement le paragraphe 366(2) selon lequel un parti doit compter au moins 100 membres ayant qualité d'électeur. Par définition, la notion de parti politique suppose un regroupement de personnes. Cependant, dans l'optique du vote éclairé, l'identification d'un candidat comme membre d'un parti ne dépend pas du nombre total de candidats que ce parti choisit de soutenir. Il importe que tout candidat appuyé par ce parti soit désigné comme tel, même si ce parti choisit d'appuyer un seul candidat. Tout comme pour une élection partielle (où il n'y a qu'un candidat par parti), il faut que les électeurs d'une élection générale sachent si un candidat est associé à un parti, envers lequel il pourrait avoir des engagements.

La capacité d'un parti de participer à une élection ne devrait pas dépendre du nombre de candidats qu'il soutient, sauf pour ce qui est du financement public ou de la répartition du temps d'antenne (voir à ce sujet la partie 4). Si l'on part du principe que la participation des partis à une élection est bénéfique, il faut accorder le plus grand nombre de droits de participation possible, et de façon égale, à tous les partis. Rien ne semble justifier le fait que les droits de participation non liés à des ressources publiques soient réservés aux seuls partis qui présentent un certain nombre de candidats.

L'octroi des droits de participation à tous les partis permettrait à ces derniers de mieux communiquer leur message au public et favoriserait davantage un vote éclairé. Les partis inadmissibles à l'enregistrement parce qu'ils sont de création récente, ou pour toute autre raison, ne devraient pas se voir refuser des moyens de planification, comme l'accès à l'information sur les électeurs, qui sont accordés aux partis enregistrés. À cause des règles actuelles, il est plus difficile pour les nouveaux partis de communiquer leur message avec autant d'efficience ou d'efficacité que les partis enregistrés et, par conséquent, de faire valoir des idées nouvelles auprès des électeurs.

Le fait d'imposer aux partis non enregistrés les plafonds de dépenses applicables aux tiers finit également par accroître la difficulté que ces partis éprouvent à faire connaître leurs politiques et leurs positions.

Par ailleurs, le droit de conserver un nom de parti entre les élections ne devrait pas être réservé aux partis enregistrés. Aux termes de la Loi, même un parti qui présente 12 candidats à une élection générale et dont le nom peut figurer sur le bulletin de vote ne jouit d'aucune protection contre les atteintes d'autres partis à son nom. Il peut perdre la possibilité de disputer d'autres élections sous ce nom si un autre parti se l'approprie. Les exigences de la Loi concernant les noms qui portent à confusion ne s'appliquent qu'aux noms des partis enregistrés et des partis admissibles. Un parti peut demander de s'enregistrer aux termes de la Loi sous un nom pouvant être confondu avec celui d'un parti non enregistré. Pour décider si le nom de parti proposé par le demandeur risque de prêter à confusion, le directeur général des élections peut tenir compte seulement des noms des partis enregistrés ou admissibles à l'enregistrement. Un parti dont le nom a figuré sur le bulletin de vote à la dernière élection générale parce qu'il a présenté entre 12 et 49 candidats n'est pas pris en considération, à moins qu'il ait de nouveau demandé son enregistrement après l'élection générale et soit redevenu admissible. Ainsi, il est possible qu'un parti émergent, parce qu'il a perdu son nom, perde aussi sa notoriété et les progrès accomplis pour diffuser son message.

Enfin, les exigences en matière de rapports, qui ne visent actuellement que les partis enregistrés, devraient s'appliquer aussi aux partis admissibles. Le fait qu'un parti ne présente pas au moins 50 candidats ne réduit pas l'importance de la transparence pour les petits partis, dans l'optique du vote éclairé.

Pour toutes les raisons précitées, il importe que la structure des partis prévue par la Loi soit modifiée pour mieux tenir compte des réalités de la participation des partis aux élections. Les recommandations suivantes devraient faciliter l'émergence de nouveaux partis, assurer la divulgation de renseignements financiers plus complets par les partis admissibles et assujettir tous les partis à un ensemble de règles similaires et appropriées.

Recommandations : La *Loi électorale du Canada* ne devrait prévoir que deux types de partis politiques, soit les partis admissibles et les partis enregistrés.

La définition de parti admissible devrait inclure toutes les organisations qui existent à titre de partis politiques, qui satisfont aux exigences administratives concernant l'existence et la structure des partis aux termes de l'article 366 et qui soutiennent, à une élection générale, entre 1 et 49 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Un parti enregistré serait tout parti qui, à une élection générale, présente au moins 50 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Tous les partis admissibles et enregistrés devraient avoir les mêmes droits et obligations, sauf pour la répartition de ressources restreintes, et devraient notamment avoir les mêmes obligations de déclaration.

Les plafonds de dépenses des partis admissibles seraient établis de la même manière que ceux des partis enregistrés.

Le statut de parti admissible resterait inchangé entre une élection générale et la clôture des candidatures à l'élection générale suivante, comme c'est le cas actuellement pour les partis enregistrés.

Un parti enregistré qui, à une élection générale ultérieure, ne présenterait que 1 à 49 candidats confirmés aurait de nouveau le statut de parti admissible et conserverait les droits et obligations d'un parti admissible, notamment les obligations en matière de déclaration.

Un parti enregistré ou admissible qui n'aurait pas réussi à présenter au moins un candidat confirmé avant la clôture des candidatures à une élection générale perdrait son statut de parti et deviendrait un tiers.

Pour éviter qu'une formation perde son statut de parti à cause de circonstances temporaires, tout parti qui aurait perdu son statut de parti admissible faute d'avoir présenté le nombre requis de candidats à une élection générale pourrait conserver son nom en informant le directeur général des élections de son intention de présenter au moins un candidat à la prochaine élection générale. Cela éviterait le dédoublement d'efforts qui surviendrait si le parti devait repartir à neuf et fournir au directeur général des élections une preuve suffisante de son statut de parti. Si, à l'élection générale suivante, il ne réussissait pas à présenter le nombre requis de candidats, il perdrait son statut de parti. Pendant cette période, le parti devrait demeurer assujetti à ses obligations de déclaration.

La catégorie des partis « suspendus » serait éliminée de façon à simplifier la Loi.

Le parti politique qui désire cesser d'être traité comme un parti en vertu de la Loi pourrait renoncer à ce statut. Il aurait alors à présenter un rapport final.

L'annexe 2 illustre l'application de ces recommandations.

2.2.2 La distribution des listes électorales

La liste électorale, en plus d'être nécessaire à la gestion du processus de vote, constitue un important outil de planification et de campagne. C'est pourquoi la Loi confère aux partis et aux candidats des droits restreints d'accès à ces listes. L'article 94 stipule qu'à une élection, le directeur du scrutin fait parvenir la liste préliminaire à chacun des candidats de la circonscription qui en fait la demande. Hors de la période électorale, l'article 45 ordonne au directeur général des élections d'envoyer chaque année au député de chaque circonscription et, sur demande, à chaque parti enregistré qui y a soutenu un candidat à la dernière élection, la liste électorale de la circonscription sous forme électronique (tirée du Registre national des électeurs). En outre, en vertu de l'article 109, le directeur général des élections doit, après le jour du scrutin, envoyer la liste électorale définitive de chaque circonscription à chaque parti enregistré ayant soutenu un candidat dans la circonscription et au député élu dans la circonscription[41].

La réception d'une liste électorale implique l'obligation de l'utiliser de manière responsable et de protéger la vie privée des électeurs. L'article 110 limite l'utilisation que les partis, les députés et les candidats peuvent faire des listes qu'ils reçoivent. (En règle générale, ils peuvent les utiliser uniquement pour communiquer avec les électeurs, y compris pour solliciter des contributions. Le degré d'utilisation des listes à des fins de communication varie, selon qu'il s'agit d'un parti enregistré, d'un député ou d'un candidat.) L'article 111 interdit à quiconque d'utiliser sciemment un renseignement personnel figurant sur une liste électorale à une fin autre que la communication des partis enregistrés, des députés ou des candidats avec des électeurs telle qu'elle est prévue à l'article 110 ou lors d'une élection ou d'un référendum fédéral. Quiconque contrevient à ces restrictions commet une infraction (art. 487) et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 1 000 $ ou d'un emprisonnement maximal de trois mois, ou des deux peines réunies.

Les dispositions de l'article 45 (distribution annuelle des listes) et de l'article 109 (distribution des listes définitives après le jour du scrutin) sont inéquitables, du fait qu'elles ne permettent pas aux partis admissibles d'obtenir les listes et qu'elles en limitent la distribution uniquement aux partis ayant soutenu un candidat dans la circonscription à la dernière élection[42].

En limitant la distribution des listes aux partis enregistrés ayant soutenu un candidat dans la circonscription à la dernière élection, il devient difficile pour les autres partis de percer dans des circonscriptions nouvellement créées ou dans des circonscriptions où ils n'ont pas encore soutenu de candidat. Dans les circonscriptions existantes, cela avantage les partis qui y sont déjà présents par rapport aux partis qui cherchent à y percer.

Les restrictions actuelles des articles 45 et 109 visaient sans doute à protéger la vie privée des électeurs en limitant la distribution inutile des listes. Toutefois, la distribution des listes aux partis admissibles et aux partis qui envisagent de percer dans des circonscriptions nouvellement créées fait partie intégrante d'une juste concurrence électorale.

Une plus large diffusion des listes pourrait susciter certaines préoccupations quant à la sécurité des renseignements personnels. Pour éviter toute diffusion inutile, dans le cas d'une circonscription où un parti n'aurait pas présenté de candidat à la dernière élection, la diffusion pourrait se faire sur demande, comme c'est le cas actuellement pour les partis enregistrés. Il faut aussi reconnaître que, si la distribution des listes est actuellement contrôlée, on ne peut guère considérer comme restreinte une diffusion qui s'étend aux partis enregistrés et aux candidats. La protection réelle des renseignements personnels réside dans les dispositions visant l'utilisation abusive des renseignements figurant sur les listes. Ces dispositions continueront de s'appliquer à la diffusion élargie. Tous les partis qui recevront les listes seront aussi guidés par les lignes directrices d'Élections Canada.

Recommandation : Les articles 45 et 109 devraient donner aux partis admissibles les mêmes droits qu'aux partis enregistrés en ce qui concerne l'accès aux listes électorales annuelles et définitives, et prévoir la distribution de la liste d'une circonscription à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente.

Partie 3

L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes

Partie 3 : L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes

Pour assurer que le processus électoral ne soit jamais dominé par les mieux nantis, la *Loi électorale du Canada* plafonne les dépenses électorales et fournit un certain appui public aux participants dont les ressources sont plus limitées.

La partie 3 contient des recommandations destinées à améliorer les mécanismes de financement public prévus par la Loi.

Chapitre 1 : Les fonds publics et l'accès au processus électoral

Le système électoral fédéral bénéficie depuis 1974 d'un certain financement public, fourni à la fois directement par une formule de remboursement partiel des dépenses des candidats et des partis enregistrés, et indirectement par un système de crédits d'impôt.

Le financement public a pour but d'accroître l'accès au processus électoral. Associé au plafonnement des dépenses électorales, il contribue à assurer des conditions de concurrence plus équitables pour l'ensemble des participants[43].

Néanmoins, il n'est ni raisonnable ni possible de financer entièrement n'importe quelle campagne de toute personne qui voudrait se faire élire à la Chambre des communes.

Il importe donc que les fonds publics soient répartis équitablement. Ces fonds doivent être octroyés moyennant le respect des diverses exigences et limites financières prévues par la Loi. Financer des campagnes non conformes minerait la confiance dans le système.

Dans l'ensemble, compte tenu des buts et des réalités en cause (accès au processus, limites concrètes du financement public et respect de la Loi), le dispositif législatif actuel concernant le financement public fonctionne de façon satisfaisante. Cependant, un certain nombre de mesures pourraient être prises afin de mieux équilibrer les buts et les réalités, de réduire les manques d'efficacité et d'améliorer le processus.

3.1.1 Remboursement des dépenses des candidats

Le financement direct des campagnes est assuré de deux manières : par le paiement direct d'une partie des dépenses de vérification et par le remboursement partiel d'autres dépenses de campagne. Dans le remboursement des dépenses électorales, la formule actuelle reflète les limites des fonds publics en tenant compte, dans le calcul, du soutien public recueilli par le candidat.

Aux termes de la *Loi électorale du Canada,* le remboursement direct des candidats se fait en deux étapes. Le candidat doit d'abord devenir admissible. Une fois son admissibilité établie, il a droit au remboursement d'un pourcentage fixe de ses dépenses électorales. Certains s'interrogent sur le seuil d'admissibilité des candidats[44].

L'admissibilité est assujettie à l'élection du candidat ou à l'obtention d'un certain pourcentage du suffrage (art. 464). On cherche ainsi à tenir compte de l'appui public accordé au candidat durant la campagne. Les normes d'admissibilité diffèrent pour les candidats et les partis. Un candidat qui n'a pu se faire élire doit avoir recueilli 15 % des votes valides dans sa circonscription. La norme est moins élevée pour les partis : ils doivent avoir obtenu soit 5 % du vote dans les circonscriptions où ils ont des candidats confirmés, soit 2 % du vote national.

3.1.1.1 Seuil d'admissibilité au remboursement des candidats

Le régime actuel de remboursement des candidats met davantage l'accent sur le soutien public que sur l'amélioration de l'accès au processus. Il faut rééquilibrer les deux éléments. En abaissant le seuil d'admissibilité, on faciliterait davantage l'accès – conformément à l'objectif du système – sans imposer une charge indue aux finances publiques[45].

Beaucoup de circonscriptions comptent cinq candidats ou plus, et il n'est pas rare que trois ou quatre d'entre eux n'atteignent pas le seuil actuel de 15 %, surtout si le vainqueur l'emporte par une forte marge. Cela ne veut pas dire qu'il faudrait supprimer tout seuil, mais plutôt qu'il faudrait réduire le seuil existant[46].

Une tranche de 15 % du vote représente beaucoup plus qu'un soutien public minimal. Dans une circonscription moyenne, un candidat qui recueille moins de 15 % du vote peut fort bien avoir obtenu plus de 6 000 voix.

Le seuil actuel d'admissibilité des partis, que la Loi fixe à 5 %, constituerait un meilleur indicateur de soutien public raisonnable pour les candidats. Si on ramenait le seuil à 5 % des suffrages exprimés, le candidat serait obligé de recueillir environ 2 000 votes, dans une circonscription moyenne, pour être admissible au financement public. C'est là un appui public appréciable et un critère adéquat pour l'attribution de fonds publics.

Si le seuil était abaissé à 5 %, les seuils des candidats et des partis seraient les mêmes, et il serait plus facile aux candidats de disputer des sièges en dehors des zones où leur parti a déjà de bonnes assises. En outre, la participation nationale serait élargie et les nouveaux partis auraient davantage accès aux fonds publics pour les campagnes de leurs candidats[47].

Recommandation : Pour les candidats, le seuil d'admissibilité au remboursement devrait être fixé à 5 % des votes validement exprimés dans leur circonscription.

Le tableau de l'annexe 1 illustre l'effet qu'aurait eu le seuil recommandé de 5 % s'il avait été appliqué aux remboursements aux candidats lors de l'élection générale de 2000.

3.1.2 Reçus officiels des partis enregistrés pour les contributions antérieures à l'enregistrement

Le financement public du processus électoral est aussi assuré indirectement par un système de crédits d'impôt liés aux contributions politiques (par. 127(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*)[48]. Cependant, comme c'est le cas pour le financement public direct des dépenses électorales, ce système de crédits d'impôt vise un juste équilibre entre le souci de faciliter l'accès au processus et le fait que les ressources publiques ne peuvent raisonnablement soutenir tous les partis ou candidats qui veulent se faire élire. Seules certaines contributions politiques (soit les contributions aux partis enregistrés et aux candidats) sont admissibles aux fins des crédits d'impôt. De plus, une partie seulement des contributions admissibles est prise en compte dans le calcul des crédits. L'approche est analogue à celle suivie pour le financement direct des dépenses électorales. Certains estiment toutefois que les conditions d'admissibilité actuelles confèrent un avantage financier à certains partis.

Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un parti politique peut délivrer des reçus officiels pour des contributions seulement après avoir acquis le statut de parti enregistré.

L'enregistrement se fait en deux étapes. Le parti demande d'abord le statut de parti enregistré au directeur général des élections. Si le parti répond aux exigences administratives, il devient admissible, mais il ne peut être enregistré avant le déclenchement d'une élection générale. Si le parti présente alors au moins 50 candidats confirmés, il obtient de plein droit le statut de parti enregistré. Le parti demeure enregistré jusqu'à l'élection générale suivante, et il doit alors présenter de nouveau au moins 50 candidats confirmés pour conserver son statut.

Entre les élections, les partis enregistrés détiennent un avantage économique sur ceux qui ne le sont pas. Cet avantage existe même par rapport aux partis dont la demande d'enregistrement a été acceptée par le directeur général des élections et qui attendent le déclenchement d'une élection générale pour présenter le nombre requis de candidats. Les contributions aux partis enregistrés donnent droit à un crédit d'impôt, mais non celles qui sont versées à d'autres partis. Il est donc plus facile pour les partis enregistrés de solliciter des fonds.

Cet avantage est maintenu même une fois l'élection générale déclenchée. Même si un parti non préalablement enregistré présente 50 candidats confirmés et peut donc obtenir son enregistrement, seules les contributions reçues après la date de l'enregistrement peuvent donner droit à un crédit d'impôt. Ainsi, même si un parti enregistré et un parti qui ne l'était pas avant l'élection générale affichent tous deux un degré de participation électorale qui justifie un soutien public, celui qui était enregistré aborde la campagne avec un avantage financier, simplement parce qu'il a participé à une élection antérieure. À l'heure actuelle, on ne peut rien changer à cet avantage financier dont dispose le parti enregistré entre les élections, quels que soient le soutien public ou l'engagement politique que le parti non enregistré réussit à obtenir pendant cette période.

Le processus actuel confère aussi un autre avantage financier au parti enregistré : comme il est mieux placé pour attirer les contributions, il est sans doute plus en mesure d'assumer les premières dépenses d'une campagne. Une grande partie des dépenses doivent être faites ou prévues avant la clôture des candidatures. Un parti admissible mais non encore enregistré se heurte à un obstacle de taille dans ses efforts pour recueillir les fonds nécessaires à la couverture des dépenses engagées avant la clôture des candidatures.

Il est impossible de corriger complètement l'iniquité liée à ce processus, mais on peut l'atténuer. En autorisant un parti enregistré à émettre des reçus officiels pour les contributions reçues à partir de la date d'acceptation de sa demande d'enregistrement, on réduirait jusqu'à un certain point l'iniquité du système actuel.

Recommandation : Un parti qui obtient le statut de parti enregistré pour une élection générale devrait pouvoir émettre des reçus officiels pour les contributions qui sont reçues soit à partir de la date où le directeur général des élections a accepté sa demande d'enregistrement, soit à partir de la dernière élection générale si la date de l'élection est postérieure à la date de l'acceptation.

3.1.3 Fonds excédentaires des candidats indépendants

Le paragraphe 473(2) de la *Loi électorale du Canada* stipule qu'après une élection les fonds excédentaires d'un candidat indépendant sont dévolus au receveur général du Canada – que le candidat ait été élu ou non.

Par contre, les fonds excédentaires d'un candidat soutenu par un parti enregistré sont transmis à son parti ou à son association de circonscription.

Les fonds excédentaires ainsi versés au parti enregistré peuvent servir, dans des élections ultérieures, à financer la campagne de candidats soutenus par le parti. Ainsi, les candidats soutenus par un parti ont un avantage financier par rapport aux candidats indépendants, pour qui tout est à refaire à chaque campagne.

Si les fonds excédentaires des candidats indépendants sont traités de la sorte, c'est simplement parce que, dans le cas de ceux-ci, il n'y a pas de parti enregistré, ni d'association de circonscription susceptible de recevoir l'excédent. En outre, on peut craindre que certains candidats indépendants ne se présentent pas aux élections suivantes ou ne puissent pas offrir des garanties suffisantes pour ces fonds entre les scrutins.

Les députés indépendants sont un élément important de la tradition parlementaire. Or, l'obligation de tout reprendre à zéro à chaque campagne peut décourager les candidats indépendants qui envisageraient la possibilité de se présenter de nouveau. Le système actuel peut aussi décourager les donateurs qui voudraient soutenir les candidats indépendants.

Dans la mesure du possible, le processus électoral devrait éviter de désavantager les candidats indépendants. Tout désavantage devrait être justifiable, et impossible à éviter dans des limites raisonnables.

En fait, il est facile de traiter la question des fonds excédentaires des candidats indépendants sans recourir à une mesure rigoureuse comme la remise obligatoire des fonds.

Pour garantir adéquatement l'intégrité des fonds excédentaires entre les élections et éviter l'injustice du système actuel, il suffit de prévoir que tout surplus remis par un candidat indépendant au receveur général du Canada puisse lui être rendu s'il est désigné candidat indépendant à la prochaine élection générale ou à une élection partielle.

Une recommandation analogue était formulée dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises.*

Recommandation : Les fonds excédentaires versés au receveur général du Canada par un candidat indépendant devraient être remboursables à ce dernier s'il est candidat indépendant à la prochaine élection générale ou à une élection partielle.

Chapitre 2 : Les fonds publics et la vérification des comptes

La *Loi électorale du Canada* stipule que les rapports financiers exigés des partis et des candidats doivent être examinés par un vérificateur indépendant[49]. Généralement, le vérificateur examine le document et produit un rapport dans lequel il doit signaler si le rapport vérifié ne présente pas fidèlement les renseignements contenus dans les écritures comptables sur lesquelles il est fondé, s'il n'a pas reçu tous les renseignements et explications dont il avait besoin ou si sa vérification révèle que les écritures comptables appropriées n'ont pas été tenues. (Le libellé peut varier selon le type de rapport examiné par le vérificateur.)

Le rapport du vérificateur est donc un moyen précieux d'assurer le respect de la Loi. Cet aspect des services de vérification est reflété dans le fait que la Loi traite les honoraires du vérificateur d'une façon distincte de celle des autres dépenses électorales. Les fonds publics affectés au paiement de ces honoraires sont versés directement au vérificateur plutôt que de passer par un mécanisme de remboursement. En plus, le paiement des honoraires ne dépend pas du succès du candidat aux élections, comme c'est le cas pour le remboursement des autres dépenses électorales des candidats (art. 466).

Les recommandations qui suivent portent sur des aspects du remboursement des honoraires du vérificateur qui ne reflètent pas fidèlement, à l'heure actuelle, le travail du vérificateur ou ne reconnaissent pas pleinement le rôle qu'il joue comme mécanisme d'application de la Loi. Une de ces recommandations tend à dissiper une incertitude au sujet de l'admissibilité des vérificateurs[50].

3.2.1 Vérificateur auprès de plus d'un candidat

L'article 85.1 de la *Loi électorale du Canada* suscite une certaine confusion concernant le vérificateur d'un candidat. En effet, il stipule que, sous réserve des articles 84 et 85, une personne peut être nommée agent officiel ou vérificateur d'un candidat même si elle est membre d'une société qui a été nommée vérificateur soit d'un candidat dans une circonscription *autre* que celle du candidat pour lequel la nomination est faite, soit d'un parti enregistré.

Cette disposition est utile en ce qui concerne les agents officiels, car elle dissipe tout doute concernant l'interdiction, à l'article 84, de nommer agent officiel une personne qui a déjà été nommée en tant que vérificateur. Elle établit clairement que la nomination d'un associé comme *vérificateur* d'un candidat ou d'un parti enregistré n'empêche pas une personne d'être nommée *agent officiel* d'un candidat dans une circonscription *différente*.

Cependant, il est possible d'interpréter l'article 85.1 comme une interdiction implicite de nommer une personne comme vérificateur d'un candidat lorsque l'associé de cette personne a été nommé vérificateur d'un autre candidat de la *même* circonscription, ou d'un parti enregistré[51].

L'article 85 n'interdit pas qu'une personne nommée vérificateur d'un candidat ou d'un parti enregistré devienne également vérificateur d'un autre candidat, et on ne trouve aucune interdiction à cet effet ailleurs dans la *Loi électorale du Canada*. Comme rien n'interdit d'être nommé vérificateur de plusieurs candidats, il ne devrait donc y avoir aucun doute au sujet de la capacité d'une personne d'être nommée vérificateur si son associé a également été nommé vérificateur d'un autre candidat ou d'un parti enregistré.

Le fait que l'article 85.1 soit expressément assujetti aux articles 84 et 85 indique que l'article 85.1 vise à éliminer toute confusion possible au sujet des sociétés plutôt qu'à interdire implicitement quoi que ce soit d'autre. Pour dissiper l'incertitude à l'avenir, il serait préférable de clarifier la formulation de la disposition au lieu de s'en remettre aux principes de l'interprétation des lois. On peut le faire en supprimant dans l'article 85.1 toute allusion inutile à la situation d'associés qui sont nommés vérificateurs.

Recommandation : Il faudrait modifier l'article 85.1 de manière à dissiper toute confusion au sujet de la possibilité pour un vérificateur d'être au service de plus d'un candidat dans quelque circonscription que ce soit. Il s'agirait de reformuler la disposition en faisant référence uniquement à la possibilité pour une personne d'être agent officiel là où son associé a été nommé vérificateur.

3.2.2 Abolition de l'exigence de rapport sans réserve pour le paiement des honoraires du vérificateur

La Loi prévoit actuellement le paiement d'une partie des honoraires que le vérificateur facture au candidat (art. 467), mais le paiement ne peut se faire que si le rapport du vérificateur ne comporte aucune réserve (al. 465(1)*b*)).

Cette exigence semble avoir été imposée pour que le candidat se conforme aux diverses obligations de la Loi. Lorsque le comportement du candidat a été tel que son vérificateur est contraint de produire un rapport avec réserve, le droit au paiement sur les fonds publics d'une partie des honoraires tombe, et le candidat est tenu personnellement responsable du paiement de l'intégralité de ces honoraires.

Indirectement, cette disposition fait courir au vérificateur un plus grand risque de non-paiement et elle peut être perçue comme décourageant la présentation d'un rapport tout à fait impartial. Le vérificateur qui produit un rapport avec réserve perd le droit de se faire payer directement une partie de ses honoraires par l'État, et doit se faire payer intégralement par le candidat – qui n'est pas toujours en mesure de tout payer promptement. Pourtant, le vérificateur, en présentant un rapport avec réserve, s'acquitte précisément du devoir que lui impose la Loi.

Le fait de payer directement sur les fonds publics une partie des honoraires au vérificateur plutôt qu'au candidat vient de ce que les services fournis par le vérificateur sont dans l'intérêt du public comme du candidat. Le vérificateur ne devrait pas être pénalisé dans le recouvrement de cette partie de ses honoraires parce qu'il a rempli précisément la fonction que la Loi lui assigne.

Recommandation : Le paiement sur les fonds publics d'une partie des honoraires d'un vérificateur ne devrait pas dépendre de la présentation d'un rapport sans réserve par le vérificateur.

3.2.3 Montant des honoraires du vérificateur du candidat payés sur les fonds publics

À l'heure actuelle, dans les honoraires du vérificateur d'un candidat, la portion payée sur les fonds publics est fixée à 3 % des *dépenses électorales* du candidat (entre un minimum de 250 $ et un maximum de 1 500 $). Cependant, pour établir son rapport, le vérificateur est tenu par la Loi d'examiner non seulement les dépenses électorales du candidat, mais aussi ses dépenses de campagne, ce qui englobe ses dépenses personnelles ainsi que les créances contestées et impayées (par. 451(2) et art. 453).

Comme nous l'avons signalé, le vérificateur examine ces dépenses en grande partie pour assurer l'application de la Loi. La part des honoraires payés sur les fonds publics devrait donc correspondre à un certain pourcentage de toutes les dépenses de campagne que le vérificateur a été tenu, par la Loi, d'examiner[52].

En outre, si la Loi fixe un minimum de 250 $ et un maximum de 1 500 $ au montant des honoraires du vérificateur, elle ne prévoit pas de rajustement de ces montants pour tenir compte de l'inflation.

Recommandation : Le montant des honoraires du vérificateur payés sur les fonds publics devrait être basé sur l'ensemble des dépenses (al. 451(2)*a*) à *e*)) que le vérificateur doit examiner pour s'acquitter de son mandat aux termes de l'article 453.

Les paiements minimal et maximal devraient être indexés à l'inflation.

3.2.4 Paiement sur les fonds publics d'une portion des honoraires du vérificateur du parti

Comme les candidats, les partis enregistrés sont tenus de produire des rapports financiers correspondant à leur situation. Comme ils continuent d'exister entre les élections et de jouer un rôle politique pendant cette période, ils doivent produire deux types de rapports aux termes de la Loi : un rapport financier annuel (art. 424) et un compte de dépenses électorales après chaque élection générale (art. 429).

Le rapport financier annuel fait état des éléments suivants pour l'année écoulée : contributions reçues pendant l'année; actif et passif du parti et excédent ou déficit; recettes et dépenses; montants, par circonscription, versés par le parti à l'un de ses candidats ou à l'une de ses associations de circonscription ou à une fiducie constituée pour l'élection d'un de ses candidats; dépenses électorales pour chacune des élections partielles tenues au cours de l'exercice; prêts ou sûretés.

Le compte des dépenses électorales porte, quant à lui, sur les dépenses électorales du parti pendant l'élection générale à laquelle il se rapporte.

Comme dans le cas des candidats, les deux rapports des partis enregistrés doivent être vérifiés et accompagnés du rapport du vérificateur, mais la Loi ne prévoit aucun paiement public des honoraires du vérificateur pour ces documents, à l'inverse de ce qu'elle prévoit pour les rapports des candidats. Pourtant, la vérification de ces documents peut exiger un travail considérable et coûteux, et peut constituer un fardeau financier pour les petits partis.

Le rôle du vérificateur, dans l'examen des rapports financiers d'un parti, est identique à celui qu'il assume pour les rapports des candidats. Si l'on peut considérer qu'il rend un service au parti en s'assurant que ses comptes et états sont complets et adéquats, on doit reconnaître aussi qu'il joue un rôle important pour assurer le respect de la Loi.

La Loi devrait donc prévoir le paiement d'une partie des honoraires du vérificateur d'un parti enregistré. Comme la principale motivation législative de la vérification est d'aider à l'administration de la Loi, il ne serait pas déraisonnable que la part des honoraires assumée par l'État soit fixée à 75 %[53].

Le paiement des honoraires du vérificateur d'un parti devrait être plafonné (comme dans le cas des candidats). Sur la base de résultats de sondage, le remboursement des frais de vérification pourrait être plafonné à environ 18 000 $ dans le cas de rapports annuels et à 15 000 $ dans le cas des comptes de dépenses électorales (qui exigent moins de travail). Ces plafonds seraient indexés à l'inflation.

Recommandation : La Loi devrait prévoir le paiement de 75 % des honoraires du vérificateur d'un parti enregistré pour les états financiers exigés par la Loi, sous réserve d'un certain plafond. Ce plafond pourrait être fixé à 18 000 $ pour le rapport financier, et à 15 000 $ pour le compte de dépenses électorales. Les plafonds devraient être indexés à l'inflation.

Partie 4

Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion

Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion

La communication des idées est essentielle au processus électoral, et l'une de ses formes les plus puissantes et efficaces est la radiodiffusion. Mais la radiodiffusion est une ressource très coûteuse et restreinte. Comme la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) l'affirmait en 1992 dans son rapport *Pour une démocratie électorale renouvelée* : « En toute équité, les concurrents devraient disposer d'un accès raisonnable aux médias qui permettent le mieux de diffuser leur message auprès des électeurs et électrices ». De même, le public a le droit d'être informé « de façon juste et objective »[54].

Les recommandations de la présente partie visent à assurer l'instauration d'un régime de radiodiffusion qui reconnaît la radio et la télévision comme des moyens de communication importants pendant une élection; qui reconnaît que les ressources à cet égard ne sont ni illimitées ni gratuites; qui donne aux électeurs un accès adéquat aux idées des partis ayant démontré qu'ils reflètent les aspirations et les convictions du public, ainsi qu'aux idées nouvelles ou émergentes; qui reconnaît l'importance pour les partis de décider quand et comment ils veulent rejoindre les électeurs; et qui assure aux partis un accès adéquat et réel au temps d'antenne.

Radiodiffusion de messages politiques

La *Loi électorale du Canada* reconnaît l'importance de la radiodiffusion en prévoyant un mécanisme de réglementation administré par l'arbitre en matière de radiodiffusion. (Les communications sont également réglementées par le CRTC, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.) La *Loi électorale du Canada* vise à garantir un accès adéquat à la radiodiffusion d'opinions politiques en période électorale, et cela de deux façons. Premièrement, pour éviter que le temps d'antenne (ou temps d'émission) ne soit monopolisé durant les heures de grande écoute, elle stipule que ce temps doit être offert pour achat à tous les partis. Deuxièmement, pour que la communication des idées ne dépende pas entièrement des ressources financières, elle exige qu'une période de temps d'antenne précise soit libérée gratuitement à l'intention de tous les partis enregistrés (et, jusqu'à un certain point, à l'intention des partis admissibles).

La *Loi électorale du Canada* ne limite pas le temps qu'un parti enregistré ou admissible peut acheter en période de grande écoute, pourvu qu'il respecte le plafond général de dépenses électorales prévu par la Loi. Toutefois, puisque le temps d'antenne disponible pour achat en période de grande écoute est limité, la Loi prévoit un bloc minimal de ce temps (390 minutes) à libérer pour achat par les partis enregistrés. Ce temps est réparti entre les partis enregistrés d'après une formule précise et les partis sont libres d'acheter du temps additionnel, à condition que les radiodiffuseurs acceptent de le leur vendre.

Puisque les partis admissibles n'ont pas droit à une portion des 390 minutes de temps payant libéré, la Loi les autorise à acheter, à partir d'un réservoir total de 39 minutes, la moindre des tranches de temps suivantes : la plus petite portion de temps allouée à un parti enregistré ou 6 minutes. Ce temps n'est pas compris dans le bloc de 390 minutes.

La répartition obligatoire des 390 minutes de base à libérer pour achat en période de grande écoute s'appuie sur des facteurs qui accordent plein coefficient au pourcentage des sièges occupés à la Chambre des communes et au pourcentage des votes que chaque parti enregistré a recueilli à la dernière élection générale, ainsi que demi-coefficient au pourcentage de candidats soutenus par chacun des partis enregistrés à l'élection générale par rapport au nombre total de candidats soutenus. L'arbitre en matière de radiodiffusion peut modifier cette formule s'il estime qu'elle serait inéquitable pour l'un des partis enregistrés ou contraire à l'intérêt public.

La Loi stipule que les différends liés à l'achat de temps selon cette formule sont réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

La répartition du temps payant n'entraîne pas nécessairement l'utilisation des ressources disponibles. Par exemple, dans la décision qu'elle a rendue en 1995 dans l'affaire *Parti Réformiste du Canada* c. *Canada* (*Procureur général*) (1995), 123 D.L.R. (4th) 366 (C.A. Alb.), la Cour d'appel de l'Alberta signalait que, à cette époque, certains partis avaient utilisé tout le temps qui leur avait été alloué sur quelques stations de radio, mais qu'aucun parti n'avait acheté tout le temps auquel il avait droit sur une station de télévision. En réalité, comme l'a constaté l'arbitre en matière de radiodiffusion lors des élections des dernières années, les petits partis n'utilisent aucunement, en général, la portion du temps payant qui leur est allouée parce qu'ils n'en ont pas les moyens. Même les partis plus importants se prévalent rarement, sinon jamais, de tout le temps auquel ils ont droit sur chaque station, préférant acheter du temps auprès de quelques réseaux ou stations.

Afin que l'accès au temps d'antenne ne dépende pas entièrement des ressources financières, la Loi prévoit l'octroi aux partis, par certains réseaux, d'un bloc de temps gratuit correspondant au moins au temps gratuit libéré à l'élection générale précédente. Ce temps est réparti entre les partis de la façon suivante : on attribue d'abord deux minutes à chaque parti enregistré et admissible qui a choisi de ne pas participer à la répartition de temps payant. Ce temps est déduit du réservoir disponible. Le reliquat est ensuite réparti entre les autres partis enregistrés et admissibles dans la même proportion qui existe entre le temps payant qui leur a été attribué et l'ensemble du temps payant disponibles pour répartition (390 + 39 minutes).

La répartition du temps payant et gratuit aux partis admissibles vise uniquement à régler le cas où le parti admissible accède au statut de parti enregistré durant une élection générale. Un parti admissible qui n'obtient pas l'enregistrement perd son statut de parti admissible, avec la part de temps d'antenne qui l'accompagne.

Louable dans ses objectifs, le système actuel n'est toutefois pas entièrement efficace et efficient, et suscite certaines préoccupations. La répartition du temps payant prévue par la présente Loi restreint indûment la capacité des nouveaux partis d'acheter assez de temps pour présenter leurs idées adéquatement au public. Afin de compenser les répercussions discriminatoires négatives découlant de la formule actuelle, l'arbitre en matière de radiodiffusion se prévaut depuis 1992 du pouvoir discrétionnaire que lui confie la Loi pour modifier la formule de façon à répartir un tiers du temps de base également entre tous les partis[55].

De plus, le lien de dépendance actuel du régime de temps gratuit par rapport au régime de temps payant rend le système largement artificiel, puisque les partis sont tenus de participer à la répartition du temps payant (qu'ils n'utiliseront peut-être pas) pour avoir droit au temps gratuit.

Par ailleurs, puisque seuls les « réseaux » sont tenus de libérer du temps gratuit, le régime dépend d'un arrangement organisationnel dont l'importance est en baisse au pays[56].

Si beaucoup de stations de radio et la plupart des stations de télévision du Québec sont affiliées à un réseau, la plupart des stations de radio et de télévision du Canada anglais ne le sont pas. Seuls la Société Radio-Canada et CTV sont actuellement reconnus comme des réseaux.

Sous le régime actuel, les réseaux peuvent libérer le temps gratuit requis durant la période qu'ils jugent appropriée et offrir les créneaux qu'ils estiment opportuns. L'arbitre en matière de radiodiffusion a constaté que le temps gratuit est généralement accordé en blocs de cinq ou dix minutes, d'ordinaire accompagnés d'autres blocs de temps gratuit.

Enfin, bien que la Loi vise à garantir aux partis le taux applicable le plus bas lorsqu'ils achètent du temps payant, l'arbitre estime que cette disposition est mal formulée et qu'elle n'atteint pas son objectif. À son avis, la disposition n'assure pas aux candidats et aux partis l'accès aux mêmes taux que ceux réservés aux meilleurs clients commerciaux des stations et permet à celles-ci d'imposer des tarifs beaucoup plus élevés pour les messages politiques[57].

L'idéal serait d'avoir un dispositif législatif efficient qui : reconnaîtrait l'importance de la radio et de la télévision comme moyens de communication en période électorale; reconnaîtrait que les ressources de radiodiffusion ne sont ni illimitées ni gratuites; assurerait à l'électorat un accès adéquat aux idées des partis ayant démontré qu'ils reflètent les aspirations et les croyances du public ainsi qu'aux idées nouvelles; reconnaîtrait l'importance pour les partis de déterminer quand et comment ils rejoindront l'électorat; et procurerait aux partis un accès réel et adéquat au temps d'antenne.

4.1.1 Dissociation des régimes de temps payant et de temps gratuit

Pour cela, il faudrait mettre fin à l'interdépendance du temps d'antenne payant et du temps d'antenne gratuit pour que les deux régimes fonctionnent de façon distincte. Ainsi, les partis enregistrés qui n'ont pas l'intention ou la capacité d'acheter du temps n'auraient plus à participer à la répartition du temps payant. Dans les recommandations qui suivent, toutes les périodes de temps proposées s'appuient sur des idées formulées par l'arbitre en matière de radiodiffusion[58].

Recommandation : Le droit d'un parti à du temps d'antenne gratuit ne devrait pas dépendre de son droit à du temps d'antenne payant.

4.1.2 Limitation des droits de temps d'antenne gratuit aux partis enregistrés

Le temps d'antenne étant une ressource restreinte, la Loi devrait réserver aux partis enregistrés le droit d'obtenir du temps gratuit. Les partis admissibles devraient être traités comme des partis enregistrés jusqu'à la clôture des candidatures, date limite pour l'obtention du statut de parti enregistré. Les partis qui n'obtiendraient pas ce statut perdraient le droit au temps gratuit qui leur aurait déjà été accordé. Quoi qu'il advienne, les partis admissibles

pourraient acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas, à condition que la station accepte de le vendre à ce taux et qu'ils respectent leur plafond de dépenses électorales.

Recommandation : Seuls les partis enregistrés devraient avoir droit à du temps d'antenne gratuit.

4.1.3 Régime de temps gratuit

Pour compenser la baisse d'importance des réseaux au Canada, la Loi devrait étendre la règle du temps gratuit à toutes les stations de télévision (et pas seulement les réseaux) qui diffusent des émissions de nouvelles ou d'affaires publiques, toutes les stations de radio présentant des émissions parlées et des nouvelles ainsi que tous les services de télévision spécialisée axés sur les nouvelles ou les affaires publiques. Ce temps serait réparti également entre tous les partis enregistrés qui en font la demande. À cette fin, les partis admissibles seraient traités comme des partis enregistrés, à moins qu'ils n'obtiennent pas leur enregistrement à la date limite.

Certes, il serait simple d'obliger toutes les stations et tous les services à libérer du temps gratuit, mais l'arbitre en matière de radiodiffusion a indiqué qu'une approche trop large risquerait de soulever des difficultés pratiques. Si, par exemple, on imposait l'obligation à toutes les stations de radio, les partis pourraient avoir à présenter des demandes à des centaines de stations, dont certaines pourraient être incapables de traiter ces demandes, ou encore d'y donner suite parce qu'elles diffusent principalement de la musique.

Comme les messages politiques relèvent essentiellement des affaires publiques, il est logique d'imposer l'obligation de temps d'antenne gratuit aux stations et aux services dont une partie importante de la programmation est consacrée aux nouvelles ou aux affaires publiques. Ces stations et services seraient les suivants :

Stations de radio
CBC (Radio One)
Radio privée de langue anglaise (seulement les stations spécialisées en nouvelles/émissions parlées)
SRC (Première Chaîne)
Radio privée de langue française (seulement les stations spécialisées en nouvelles/émissions parlées)

Stations de télévision conventionnelles
CBC
CTV
CanWest Global
Autres (ex. CHUM, Craig)
SRC
TVA
TQS

Services de télévision spécialisée
CBC Newsworld
CPAC
CTV Newsnet
Pulse24
ROBTvss
RCI
RDI
Canal Nouvelles

En augmentant le nombre de stations et de services tenus de libérer du temps gratuit, on accroîtrait la portée du temps gratuit et on limiterait le temps à libérer par chaque station. Ainsi, chaque station visée n'aurait qu'à fournir 60 minutes de temps gratuit durant la campagne.

L'arbitre en matière de radiodiffusion a signalé que le fait d'étendre cette obligation à toutes les stations de télévision ne modifierait pas la situation dans le Canada français puisque toutes les stations y sont déjà visées, mais rendrait la situation beaucoup plus équitable dans le Canada anglais, car le nombre de minutes à libérer serait réduit (de 214 à 60) et la même exigence serait imposée à toutes les stations. Cette plus grande couverture accroîtrait la portée totale de la publicité gratuite.

La Loi ne devrait pas préciser la période pendant laquelle le temps gratuit doit être libéré ni la durée des messages diffusés.

La Loi devrait cependant préciser que l'utilisation du temps gratuit doit être répartie de façon raisonnablement égale durant les trois dernières semaines de la période électorale, c'est-à-dire après la clôture des candidatures.

Pour faciliter la participation des partis admissibles à ce processus, le temps gratuit ne devrait être permis qu'après la clôture des candidatures, de façon à permettre une nouvelle répartition au cas où un parti admissible n'obtiendrait pas le statut de parti enregistré ou qu'un parti enregistré ne conserverait pas son statut.

Recommandations : La *Loi électorale du Canada* devrait obliger toutes les stations de télévision (et non seulement les réseaux) qui diffusent des émissions de nouvelles ou d'affaires publiques, toutes les stations de radio présentant des émissions parlées et des nouvelles ainsi que tous les services de télévision spécialisée axés sur les nouvelles ou les affaires publiques à libérer sans frais une période de 60 minutes, divisée à parts égales entre tous les partis enregistrés qui le demandent.

La Loi ne devrait pas préciser la période pendant laquelle le temps gratuit doit être libéré ni la durée des messages diffusés.

La Loi devrait préciser que l'utilisation du temps gratuit doit être répartie de façon raisonnablement égale durant la période électorale pour éviter que des partis tentent d'utiliser tout leur temps gratuit durant la dernière semaine de l'élection.

Pour faciliter la participation des partis admissibles à ce processus, le temps gratuit ne devrait être permis qu'après la clôture des candidatures, de façon à permettre une nouvelle répartition au cas où un parti admissible n'obtiendrait pas le statut de parti enregistré ou qu'un parti enregistré ne conserverait pas son statut.

4.1.4 Régime de temps payant

Le régime de temps payant prévu par la Loi devrait être modifié de façon à permettre à chaque parti d'acheter 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas, pourvu qu'il respecte son plafond de dépenses électorales. Le parti devrait pouvoir choisir le moment de diffusion (comme c'est le cas actuellement), même si cela entraîne le déplacement de publicités commerciales régulières. (Cela est toutefois rarement nécessaire, comme l'indique l'arbitre en matière de radiodiffusion. Dans ses lignes directrices, le CRTC exclut la publicité politique de la limite normale de 12 minutes de publicité par heure imposée aux stations de télévision.)

Chaque station aurait un maximum de 300 minutes à libérer pour achat pour l'ensemble des partis. Si le nombre de partis désirant acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas obligeait la station à libérer plus de 300 minutes, celle-ci devrait pouvoir réduire au *pro rata* le temps demandé par chaque parti. Les différends seraient réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion. Ce dernier devrait également être autorisé à arbitrer les différends relatifs à l'achat de créneaux précis[59].

En ce qui concerne le taux de vente du temps payant, l'arbitre en matière de radiodiffusion suggère d'ajouter à la Loi une disposition semblable à celle prévue à l'alinéa 315*b*) de la *Communications Act* des États-Unis, qui parle de « taux unitaire le plus bas » (*lowest unit charge*). Ce changement permettrait d'éliminer l'incertitude découlant de l'expression « même temps » utilisée dans la Loi (qui, selon l'arbitre, complique la comparaison et l'évaluation des plaintes relatives aux taux). Nous recommandons donc d'interdire aux stations d'imposer un taux dépassant celui exigé à d'autres personnes pour diffuser une émission de type et de durée semblables, durant la même période et sur les mêmes installations.

Les partis seraient libres d'acheter plus de 100 minutes de temps payant à des taux préférentiels, pourvu qu'ils respectent leur plafond de dépenses électorales et que les stations y consentent. Ces dernières seraient tenues de traiter tous les partis équitablement. L'arbitre en matière de radiodiffusion résoudrait les litiges dans le cas peu probable où un parti tenterait de dominer injustement le marché.

Aux termes de l'article 344 actuel, chaque parti enregistré ou admissible doit donner, au plus tard dix jours après la délivrance des brefs d'une élection générale, un avis indiquant qu'il désire acheter du temps d'antenne. L'arbitre en matière de radiodiffusion continuerait de régler les différends à ce sujet selon les principes énoncés à l'article 344.

Recommandations : La Loi devrait permettre à chaque parti enregistré d'acheter un maximum de 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas à chaque station, pourvu qu'il respecte son plafond de dépenses.

Les partis enregistrés devraient pouvoir choisir le moment d'utilisation de leur temps d'antenne payant, même si cela entraîne le déplacement de publicités commerciales régulières (comme le veut le système actuel).

Les partis enregistrés seraient tenus d'aviser les stations de leurs intentions de diffusion dans les dix jours suivant la délivrance des brefs (comme le veut le système actuel).

Chaque station aurait un maximum de 300 minutes de temps payant à libérer pour l'ensemble des partis. Si le nombre de partis demandant à acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas obligeait la station à libérer plus de 300 minutes, celle-ci devrait pouvoir réduire au *pro rata* le temps demandé par chaque parti. Les différends seraient réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

L'arbitre en matière de radiodiffusion devrait également être autorisé à régler les différends relatifs à l'achat de créneaux précis.

Le taux de vente du temps d'antenne prévu par la Loi devrait s'appuyer sur le concept du « taux unitaire le plus bas » pour éliminer l'incertitude découlant de l'expression « même temps » utilisée dans la Loi actuelle.

Les partis enregistrés qui souhaiteraient acheter plus de 100 minutes de temps payant et les partis admissibles qui voudraient acheter du temps payant seraient libres de le faire, au taux unitaire le plus bas, pourvu qu'ils respectent leur plafond de dépenses et que les stations consentent à vendre ce temps. L'arbitre en matière de radiodiffusion résoudrait les litiges dans le cas peu probable où un parti tenterait de dominer injustement le marché.

4.1.5 Sondages électoraux

Pour permettre aux électeurs d'évaluer la fiabilité des sondages électoraux, la *Loi électorale du Canada* prévoit un mécanisme de divulgation en deux volets concernant la diffusion des sondages. L'article 326 exige que la première personne qui diffuse un sondage électoral et toute personne qui le diffuse ensuite dans les 24 heures suivant la première diffusion donnent des renseignements de base sur le sondage : le nom du demandeur du sondage, le nom de la personne ou de l'organisation qui l'a mené, la date à laquelle le sondage s'est fait, la population de référence, le nombre de personnes contactées et, le cas échéant, la marge d'erreur applicable aux résultats.

Cette obligation s'applique autant aux médias imprimés qu'électroniques.

Toute personne qui souhaite en savoir davantage peut communiquer avec le demandeur du sondage pour obtenir un rapport détaillé sur la méthodologie et la conduite de l'enquête (par. 326(3)).

Pour que le public sache qu'il peut obtenir un rapport plus détaillé en vertu du paragraphe 326(3), les médias imprimés et tous les médias électroniques non régis par le CRTC (ex. Internet) doivent joindre aux renseignements de base le libellé des questions du sondage et la marche à suivre pour obtenir le rapport plus détaillé visé au paragraphe 326(3).

Cette obligation ne s'étend pas aux médias électroniques régis par le CRTC.

Il est peut-être plus difficile pour les médias parlés que pour les médias écrits de fournir l'information décrite au paragraphe 326(2), mais il ne semble y avoir aucune raison pour que les radiodiffuseurs soumis aux obligations de divulgation du paragraphe 326(1) ne soient pas au moins tenus d'avoir l'information à leur disposition et d'indiquer au public comment l'obtenir d'eux. Par exemple, comme la plupart des radiodiffuseurs ont un site Web, l'information prévue au paragraphe 326(2) pourrait être affichée sur le site du radiodiffuseur, et l'émission traitant du sondage pourrait y renvoyer l'auditeur.

Recommandation : Le paragraphe 326(2) devrait assujettir les médias électroniques régis par le CRTC aux mêmes exigences que les autres médias (ex. Internet) en ce qui concerne la divulgation du libellé des questions dans les sondages d'opinions politiques et la marche à suivre pour obtenir de plus amples détails sur ces sondages.

Partie 5

La transparence dans le financement des élections

Partie 5 : La transparence dans le financement des élections

La *Loi électorale du Canada* prévoit un régime de déclaration qui oblige les partis enregistrés et les candidats à déclarer les contributions qu'ils reçoivent et les dépenses qu'ils engagent. La divulgation de ces renseignements permet un vote éclairé et vise à préserver la confiance de l'électeur envers le système.

Les recommandations de la présente partie sont destinées à raffermir la confiance des électeurs en améliorant et en élargissant les mesures de divulgation, en instaurant des contrôles pour les contributions politiques importantes et en assurant la clarification et la simplification des règles relatives à la présentation des rapports des candidats.

Chapitre 1 : Divulgation des renseignements financiers

5.1.1 Contributions destinées à dissimuler l'identité du donateur d'origine

Il importe de resserrer les exigences de la Loi relativement aux dons versés aux candidats par des intermédiaires. Des mesures s'imposent aussi pour prévenir le recours à d'autres moyens indirects visant à dissimuler la source d'origine des contributions.

Le paragraphe 405(1) stipule que personne ne peut faire don à un parti enregistré de fonds appartenant à quelqu'un d'autre. Cette disposition vise à empêcher les opérations qui dissimulent l'identité réelle du donateur, mais il est possible de la contourner en cédant la propriété de l'argent à un intermédiaire sous la condition que l'argent soit ensuite versé à un candidat, à un parti, à une fiducie ou à une association locale. En pareil cas, l'argent est considéré comme appartenant à l'intermédiaire qui verse la contribution. Pour accroître l'efficacité du paragraphe 405(1), il faudrait que la Loi interdise toute forme de contribution destinée à dissimuler l'identité du donateur réel.

Recommandation : La Loi devrait interdire toute forme de contribution faite de manière à dissimuler l'identité du donateur.

5.1.2 Déclaration des conditions de crédit

Beaucoup de campagnes électorales sont partiellement financées par des prêts assurant la transition entre les premières dépenses et la réception des contributions. Bon nombre de ces prêts sont consentis au candidat par des établissements de crédit, mais il n'est pas rare qu'une autre personne en soit cosignataire ou répondant.

Un prêt à un candidat est assimilé à une contribution, aux fins des rapports financiers. Or, il arrive que le cosignataire soit tenu de rembourser le prêt et devienne ainsi un donateur.

La Loi exige que le rapport du candidat comprenne un état des contributions, ce qui englobe les prêts. Cependant, pour assurer la pleine transparence du soutien financier, le rapport devrait révéler toutes les conditions de crédit, dont la durée, le taux d'intérêt et l'identité de tout cosignataire ou répondant.

Recommandation : La Loi devrait exiger que le rapport du candidat indique toutes les conditions de chaque prêt, dont la durée et le taux d'intérêt. Les nom et adresse de tout garant devraient être divulgués dans le cas des prêts dépassant le seuil de déclaration.

5.1.3 Déclaration des montants transférés par des entités politiques provinciales

La source originale d'une contribution à un parti ou un candidat n'est pas nécessairement divulguée lorsque cette contribution se fait par voie de transfert en provenance de partis provinciaux ou d'associations de circonscription. L'argent recueilli par une association ou un parti provincial peut être transféré à un parti ou à un candidat fédéral. Ce transfert est présenté dans le rapport fédéral comme une contribution d'une entité provinciale du parti, sans mention de ceux qui, à l'origine, avaient versé de l'argent à cette entité.

Il importe de colmater cette brèche, par souci de transparence.

Recommandation : Tous les transferts de fonds effectués d'une entité politique provinciale à un parti enregistré ou admissible, à une association de circonscription de parti enregistré ou admissible, ou à un candidat devraient être pleinement déclarés au directeur général des élections.

5.1.4 Déclaration de la source des contributions indirectes faites par l'entremise d'associations de circonscription et de fiducies

Les associations de circonscription et certains types de fiducies peuvent recueillir des contributions individuelles et les regrouper, puis les transférer à un parti ou à un candidat.

Les dispositions actuelles ne cernent pas complètement la question de l'origine des contributions regroupées au sein d'une fiducie ou une association locale. Lorsqu'une association (ou une fiducie) reçoit des contributions supérieures au seuil de déclaration (200 $ actuellement), il se peut que la source des contributions d'origine ne soit pas déclarée lorsque l'association verse à un parti ou à un candidat un montant inférieur à la somme globale des contributions. Par exemple, si l'association reçoit de A, B, C et D des contributions de 1 500 $ chacune (créant une masse commune de 6 000 $), mais n'en verse que 2 000 $ à un candidat, elle a la possibilité de déclarer seulement deux des quatre donateurs comme la source des contributions. La nature des contributions regroupées par l'association fait qu'il est impossible de dire si 500 $ de chacune des quatre contributions initiales ont été versées au candidat, si toute la contribution d'un des donateurs a été transférée, ou s'il s'agit de quelque autre combinaison. On pourrait combler cette lacune en exigeant la divulgation de l'identité de tous ceux qui ont donné une somme supérieure au seuil de déclaration à une fiducie ou à une association depuis la dernière élection ou depuis la dernière période de déclaration, selon le cas.

Recommandation : Un parti ou un candidat tenu de faire rapport et touchant des contributions indirectes d'une fiducie ou d'une association de circonscription devrait être obligé de divulguer le nom et l'adresse de tous ceux qui ont fait des contributions supérieures au seuil de déclaration à la fiducie ou à l'association depuis le dernier rapport (dans le cas des rapports financiers des partis) ou depuis la dernière élection (dans le cas des candidats).

5.1.5 Seuil de déclaration des contributions

Dans la déclaration des contributions, il faut assurer l'équilibre entre la transparence et le respect de la vie privée, car les deux principes ont leur importance.

Le but de la divulgation est de permettre à l'électorat de connaître l'origine des contributions versées aux partis, aux candidats et aux tiers afin de juger de l'influence que les donateurs pourraient exercer sur le bénéficiaire ou de l'engagement auquel le bénéficiaire pourrait être tenu. L'électeur ne peut pas voter de façon éclairée s'il n'est pas au courant d'un élément important de la vie politique.

L'importance du droit à la vie privée va de soi. C'est une question d'intégrité personnelle et un droit protégé par la Constitution. En outre, la confidentialité joue un rôle important dans le processus électoral. En plus de préserver l'intégrité du vote, elle permet à chacun de soutenir financièrement des options politiques sans craindre la persécution ni les pressions sociales. Elle peut ainsi valoriser le processus politique et encourager les citoyens à y participer. Ainsi, la confidentialité raffermit indirectement l'adhésion aux fondements démocratiques du pays.

La question qui se pose, et qui s'est toujours posée, est de savoir où se trouve le point d'équilibre entre la divulgation et la vie privée. À quel moment le préjudice d'une influence cachée l'emporte-t-il sur les avantages de la confidentialité concernant les contributions?

Au niveau fédéral, le point d'équilibre entre la transparence et le respect de la vie privée est actuellement fixé au montant relativement modeste de 200 $. Un parti, un candidat ou un tiers est tenu de déclarer le total des contributions reçues par catégorie de donateur, mais les nom et adresse de ceux-ci ne sont divulgués que pour les contributions supérieures à 200 $.

Le seuil fédéral de divulgation avait d'abord été établi à 100 $, en 1974. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) a recommandé que cette limite soit portée à 250 $ en faisant valoir que cette mesure n'empêcherait pas le public d'être au courant des contributions assez importantes pour compter sur le plan politique. Par suite du rapport de la Commission, le seuil de divulgation a été fixé à 250 $ aux fins de la *Loi référendaire* (art. 19) et, en 2000, à 200 $ aux fins de la *Loi électorale du Canada*.

À la 37^{e} élection générale, parmi l'ensemble des contributions versées aux candidats par des particuliers, des entreprises, des gouvernements, des syndicats, des entreprises et des groupes non constitués en société, seulement 3 % des dons dépassaient 1 075 $, mais représentaient néanmoins près de la moitié (45 %) du total. Les 55 % restants étaient constitués par 97 % des contributions.

Il ressort nettement de ces chiffres qu'une contribution inférieure à 1 075 $ ne se détache guère de la masse et n'est pas susceptible de valoir une grande influence au donateur. Par contre, une contribution supérieure à ce montant proviendrait des 3 % des donateurs les plus importants et attirerait probablement l'attention.

Quant à l'impact qu'il peut avoir sur un candidat, le seuil actuel des rapports détaillés, soit 200 $, représente moins de 1 % des dépenses électorales moyennes des candidats à la 37e élection générale. Une contribution de 1 075 $ équivaut à 5 % de cette moyenne. (Les dépenses électorales moyennes des candidats à cette élection étaient de 20 824 $, soit un total de 37 442 329 $ pour l'ensemble des candidats divisé par 1 798 candidats.)

Les chiffres apparaissent encore plus faibles lorsqu'on les compare aux dépenses et contributions des partis.

Dans la ventilation ci-dessus, le chiffre de 1 075 $ a été retenu parce qu'il correspond à l'avantage fiscal maximal disponible au donateur, selon le système actuel de crédits d'impôt.

Ainsi, le but visé par la divulgation détaillée des contributions électorales ne semble pas être très bien servi par l'obligation de déclarer les contributions inférieures à 1 075 $. Par conséquent, les déclarations détaillées sur ces contributions ne permettent pas au public de juger des liens du bénéficiaire plus que ne le fait la divulgation du total des contributions et la ventilation par catégories de donateurs. Il demeure important de tenir un registre détaillé de toutes les contributions qui peut être inspecté par le directeur général des élections; il s'agit notamment d'un outil indispensable à l'application des recommandations du présent rapport sur les plafonds de contributions. Cependant, aucun motif d'intérêt public ne semble justifier la divulgation de ces faibles montants ou la publication des nom et adresse des donateurs dont la contribution est inférieure à 1 075 $.

Le fait de permettre des petites contributions de cet ordre sans divulgation pourrait du reste avoir un effet bénéfique : certains pourraient être plus portés à soutenir le processus électoral en sachant que leurs opinions politiques ne seraient pas rendues publiques.

Recommandations : Pour assurer une plus large protection des renseignements personnels et encourager la participation à la vie politique, il faudrait porter à 1 075 $ le seuil de divulgation des nom et adresse pour les contributions, dans les cas où celles-ci doivent être déclarées au directeur général des élections.

Les entités qui produisent des rapports devraient toujours être obligées de tenir des dossiers détaillés des contributions indiquant les nom et adresse des donateurs ayant versé plus de 200 $.

Ces dossiers détaillés devraient être accessibles au directeur général des élections et au commissaire aux élections fédérales sur demande, et être disponibles aux fins de la Loi, notamment pour les mesures d'application prises par le commissaire aux élections fédérales. Ils n'auraient pas à être publiés ni mis à la disposition du public, sauf dans le cadre d'une poursuite par le commissaire.

Le refus de produire un dossier détaillé demandé par le directeur général des élections ou le commissaire aux élections fédérales devrait constituer une infraction.

Chapitre 2 : Rationalisation et clarification des exigences de divulgation des candidats

5.2.1 Non-utilité d'un compte bancaire lorsque la seule opération financière est le paiement du cautionnement

Au début d'une campagne électorale, chaque candidat doit nommer un agent officiel chargé des finances de la campagne. Cet agent doit ouvrir un compte bancaire. Pour les candidats qui ne reçoivent aucune contribution et n'engagent aucune dépense (en dehors du cautionnement), il semble inutile d'ouvrir un compte bancaire et de soumettre un état détaillé. Cette exigence peut constituer un obstacle pour les nouveaux candidats. Éliminer les formalités inutiles relève de la saine administration mais encourage aussi la participation de nouveaux candidats.

En outre, le cautionnement ne devrait pas être considéré comme un prêt, une contribution ni une dépense électorale. Dans l'intérêt de la transparence et aux fins du remboursement, la source du financement du cautionnement devrait être déclarée.

Recommandations : Seuls les candidats effectuant des opérations financières autres que le paiement du cautionnement devraient être tenus d'ouvrir un compte bancaire.

Le candidat et l'agent officiel devraient produire un rapport marqué « néant » lorsqu'il n'y a eu ni contributions ni dépenses électorales ou personnelles. Le cautionnement devrait être exclu de la définition de prêt, de contribution et de dépense électorale. La source du financement du cautionnement devrait être divulguée[60].

5.2.2 Témoin des déclarations de l'agent officiel, de l'agent principal et du candidat concernant le rapport

L'article 451 de la *Loi électorale du Canada* exige que l'agent officiel et le candidat fassent tous deux une déclaration sous la forme prescrite au sujet du rapport. Ces déclarations attestent essentiellement l'exactitude de l'information. Elles doivent être faites devant un témoin, qui n'est pas tenu de savoir quoi que ce soit du rapport. La présence du témoin ne fait qu'attester l'exécution de la déclaration et n'ajoute rien à la validité de l'information. Par ailleurs, le paragraphe 463(1) interdit toute fausse déclaration dans le rapport de l'agent officiel ou du candidat et l'alinéa 497(3)*v*) fait des fausses déclarations une infraction. Cela rend la présence d'un témoin encore moins nécessaire.

Recommandation : L'agent principal, l'agent officiel et le candidat ne devraient pas être tenus de signer devant témoin les déclarations concernant les rapports.

5.2.3 Nature de l'état des dépenses personnelles du candidat

Le paragraphe 456(1) oblige le candidat à remettre l'état de ses dépenses personnelles à son agent officiel dans les trois mois suivant le jour du scrutin et l'alinéa 451(2)*c*) exige que l'agent joigne cet état au compte de campagne électorale.

Il y a eu confusion au sujet de la nature de cet état, ce qui a inutilement retardé la présentation de certains comptes. En soi, l'état n'est pas un rapport destiné au directeur général des élections mais plutôt une pièce à l'appui de l'information contenue dans le compte. Si l'état n'est pas joint au compte, l'ensemble devrait être traité comme une demande de paiement tardive et non comme un rapport invalide.

Recommandation : La Loi devrait établir clairement que l'état des dépenses personnelles du candidat constitue une demande de paiement et que, s'il n'est pas présenté dans les délais prescrits, il s'agit d'une demande de paiement tardive, qui n'entache aucunement la validité du compte de campagne électorale.

5.2.4 Responsabilités de l'agent officiel et du candidat à l'égard du dépôt du compte de campagne et sanctions

L'article 451 exige que l'agent officiel établisse et produise le compte de campagne électorale. L'essentiel de la responsabilité incombe à l'agent officiel, mais le compte doit être accompagné de deux documents préparés par le candidat :

1. son état de dépenses personnelles, qui est essentiellement un relevé des dépenses personnelles payées par le candidat et qui est joint au compte selon l'alinéa 451(2)*c*);

2. la déclaration du candidat concernant le compte, effectuée sur le formulaire prévu à l'alinéa 451(1)*e*), affirmant essentiellement qu'au mieux de ses connaissances, la teneur du compte est exacte.

Le candidat n'a pas la responsabilité directe de préparer le reste du compte de campagne. Cependant, il nomme l'agent et peut le démettre de ses fonctions et le remplacer. Il est responsable de l'exécution des tâches de l'agent et ne peut pas simplement se dissocier de l'exigence de production du compte. L'article 461 stipule qu'un juge peut dégager un candidat des conséquences de la non-production du compte, mais seulement si le candidat démontre que le manquement s'est fait sans sa connaissance ou son assentiment, et qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour l'empêcher.

Il semble exister une certaine confusion chez les candidats et les agents officiels au sujet de la responsabilité de la présentation du compte. La Loi devrait indiquer expressément que l'agent officiel est responsable d'établir le compte et le candidat, de le présenter. Cela n'empêcherait pas l'agent officiel de présenter le compte au nom du candidat : la Loi stipulerait simplement que la responsabilité ultime de la présentation appartient au candidat.

Recommandation : La Loi devrait préciser qu'il incombe au candidat de présenter un compte selon les règles et qu'il appartient à l'agent officiel de l'établir.

5.2.5 Pièces justificatives

Après une élection, l'agent officiel doit remettre au directeur général des élections un compte vérifié de campagne électorale, qui doit faire état des contributions et dépenses et comprendre les pièces justificatives des dépenses. Ces pièces sont des documents qui attestent les dépenses déclarées dans le compte (ex. états de comptes bancaires, bordereaux de dépôt, chèques annulés). Les pièces sont exigées aux termes du paragraphe 451(1). Le paragraphe 451(4) porte que tous les documents énumérés au paragraphe 451(1) doivent être remis au directeur général des élections au plus tard quatre mois après le jour du scrutin. Tout manquement à cette exigence peut avoir de sérieuses conséquences, car le compte s'en trouve invalidé.

Tous les documents énumérés au paragraphe 451(1) ne sont pas d'une importance capitale. Les documents cruciaux sont le rapport du vérificateur et les déclarations de l'agent et du candidat attestant l'exactitude du compte. Bien que les pièces justificatives soient nécessaires pour étayer le rapport financier, elles ne sont pas cruciales au point où il faudrait considérer le rapport comme invalide si elles sont présentées en retard. L'expérience a montré que beaucoup de retards ou de cas de non-respect des délais sont occasionnés par des lenteurs dans la réception des justificatifs.

Recommandations : L'exigence relative aux pièces justificatives devrait être retirée de la section 451 et figurer dans une nouvelle section 451.1; l'absence de certaines pièces justificatives ne devrait pas entacher la validité d'un rapport.

Cependant, si les pièces justificatives présentées sont insuffisantes, le directeur général des élections devrait être autorisé à ordonner la présentation de pièces justificatives supplémentaires à l'appui des dépenses déclarées dans le rapport. Le non-respect délibéré d'un tel ordre constituerait une infraction.

5.2.6 Acceptation et déclaration de contributions faites après le jour du scrutin

La divulgation complète et exacte de toutes les contributions et dépenses d'une campagne est essentielle à la transparence du financement électoral.

D'autre part, différentes dispositions de la Loi reposent sur le principe qu'on ne doit pas pouvoir tirer un avantage financier personnel en se portant candidat. Ce principe ressort nettement dans l'obligation de calculer les fonds de campagne excédentaires et de s'en dessaisir en consignant de façon complète et exacte toutes les contributions et dépenses. Pour assurer la divulgation correcte de toutes les opérations liées à l'élection et le calcul exact des fonds excédentaires, des délais doivent être établis tant pour la présentation et le paiement des demandes que pour l'acceptation des contributions.

La Loi est claire quant au traitement des dépenses de campagne et elle prévoit un contrôle strict des rapports et des délais. Ainsi, les demandes doivent être présentées dans les trois mois suivant le jour du scrutin et, si le délai n'est pas respecté, le demandeur ou l'agent officiel peut demander l'autorisation de faire une demande de paiement tardive. De plus, l'autorisation de payer une créance non acquittée doit être obtenue pour toute créance présentée qui reste impayée quatre mois après le jour du scrutin. Dans ces cas, l'agent officiel doit mettre à jour le compte du candidat en fonction des nouvelles opérations.

La Loi permet d'accepter des contributions après le jour du scrutin, mais les exigences de déclaration à cet égard ne sont pas très claires. Des restrictions s'appliquent aux conditions dans lesquelles ces contributions peuvent être faites. Ainsi, l'article 476 interdit le transfert de contributions à un candidat après le scrutin, sauf pour payer les créances en souffrance déclarées dans le compte du candidat. Cependant, cette restriction ne s'applique qu'aux transferts venant des partis et des associations de circonscription. Il faudrait préciser les dispositions sur l'acceptation et la consignation des contributions après le jour du scrutin.

Recommandations : Aucune contribution à la campagne d'un candidat ne devrait être autorisée plus de quatre mois après le jour du scrutin, sauf si elle est expressément permise par la Loi.

Toutes les contributions reçues après le jour du scrutin devraient être divulguées dans le rapport du candidat ou dans une mise à jour du rapport si la contribution a été versée après le dépôt du document.

Chapitre 3 : Délais de présentation des rapports

5.3.1 Justification des demandes adressées au directeur général des élections pour proroger les délais de présentation, de correction ou de mise à jour des documents

L'article 458 permet à un candidat ou à son agent officiel de demander par écrit au directeur général des élections une prorogation pour présenter un compte de campagne électorale ou une correction de ce compte, ou encore l'autorisation de corriger ou de mettre à jour l'information transmise. Le directeur général des élections ne peut acquiescer que s'il est convaincu que la demande a été rendue nécessaire par : *a)* la maladie du demandeur; *b)* l'absence, le décès, la maladie ou l'inconduite de l'agent officiel; *c)* l'absence, le décès, la maladie ou l'inconduite d'un mandataire, commis ou préposé de l'agent officiel; *d)* une inadvertance ou une erreur de bonne foi[61].

La Loi ne précise toutefois pas quelle information il faut fournir avec la demande pour que le directeur général des élections prenne sa décision. En *common law*, il peut certes accepter des renseignements très divers s'ils permettent d'établir logiquement le fait nécessaire selon la prépondérance des probabilités. Cependant, la plupart des demandeurs se bornent à énoncer leur demande sans fournir la moindre information à l'appui. En définitive, le directeur général des élections serait mieux placé pour prendre la décision voulue si la nécessité d'étayer la demande était clairement signifiée au demandeur dans le texte législatif. Cela ne changerait en rien le déroulement du processus, mais celui-ci serait plus clair pour les demandeurs si la Loi mentionnait expressément la nécessité d'étayer les affirmations faites dans la demande. Comme cette dernière se fait par écrit, la Loi devrait stipuler qu'une demande doit s'appuyer sur une déclaration solennelle ou une autre preuve établissant son bien-fondé.

Recommandations : La Loi devrait exiger que toute demande adressée au directeur général des élections en vertu de l'article 458 s'appuie sur une déclaration solennelle ou une autre preuve établissant son bien-fondé.

Par souci de clarté et de cohérence, l'article 447 (demandes ou paiements irréguliers) devrait être modifié dans le même sens.

5.3.2 Délais de présentation de demandes à un juge

Aux termes de l'article 459, un candidat ou son agent officiel peut demander à un juge une ordonnance soustrayant le candidat ou l'agent officiel à divers délais relatifs à la présentation ou à la modification de documents. La requête est faite au juge si une demande a déjà été présentée au directeur général des élections en vertu de l'article 458, et si une autorisation supplémentaire semble nécessaire ou si la demande a été rejetée. L'article exige que la requête soit présentée au juge dans les deux semaines suivant l'expiration du délai pertinent[62].

Ces deux semaines ne suffisent pas à Élections Canada pour vérifier le compte en cause et faire savoir au candidat ou à l'agent officiel si le compte est incorrect. Souvent, le candidat ou l'agent officiel ne sait donc pas avant l'expiration du délai s'il faut adresser une demande à un juge.

Par ailleurs, la Loi ne limite pas le délai supplémentaire que le juge peut accorder par suite de la demande.

Ces deux problèmes pourraient être réglés si le délai de deux semaines pour présenter une demande à un juge, aux termes de l'article 459, était porté à deux mois. La Loi pourrait aussi préciser que le juge ne peut autoriser un délai de présentation supérieur à deux mois après le fait qui a donné lieu à la demande.

Recommandation : Le délai actuel de deux semaines pour présenter une demande à un juge aux termes de l'article 459 devrait être porté à deux mois, période qui devrait également être le délai supplémentaire maximal que le juge peut accorder par suite de la demande.

5.3.3 Omission de produire un rapport

L'agent principal qui ne produit pas un rapport financier exigé aux termes des alinéas 497(1)*m*) et 497(1)*q*) commet une infraction. Par ailleurs, le directeur général des élections peut révoquer l'enregistrement de tout parti dont l'agent principal ne produit pas un rapport exigé à l'article 387. La non-production entraîne automatiquement la perte du droit au remboursement des dépenses électorales (art. 435).

La perte du statut de parti et de tous les droits afférents est une sanction sévère. Elle entraîne des conséquences qui ne sont pas toujours liées logiquement à la non-production ou à la productive tardive d'un rapport. Ainsi, le parti en cause perd le droit de figurer sur le bulletin de vote à toute élection partielle tenue avant l'élection générale suivante (ce qui risque de susciter de la confusion chez les électeurs) et le droit de recevoir les listes électorales. Cependant, le non-respect répété des règles devrait entraîner des sanctions sérieuses.

Recommandation : L'omission de produire un seul rapport financier exigé par la Loi ne devrait pas entraîner la révocation du statut de parti politique. Cependant, tout parti qui omet deux fois de suite de produire un rapport prescrit par la Loi devrait perdre d'office son statut de parti.

Chapitre 4 : Le problème de la non-réglementation des contributions

5.4.1 La réglementation des contributions, complément nécessaire à la divulgation

Le contrôle du montant des contributions ne sert pas le même objectif que le contrôle réglementaire fondé sur la divulgation. Comme l'indique la Commission Lortie, « les systèmes de réglementation axés sur le plafonnement des dons, au lieu de se préoccuper des sommes dépensées, visent [...] à prévenir les abus d'influence en prohibant certaines contributions en fonction de leur montant ou de leur provenance » (*Rapport final* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1992, vol. 1, p. 451).

La Commission Lortie n'a pas recommandé le contrôle des contributions parce qu'elle entrevoyait des difficultés d'application, qu'elle manquait de preuves péremptoires concernant l'abus d'influence lié à des contributions importantes et qu'elle estimait que ses recommandations sur les plafonds de dépenses et la divulgation suffiraient à maintenir la confiance du public envers le système électoral.

La divulgation informe le public des sommes versées à diverses entités politiques, mais ne contribue guère à réduire la perception de l'influence éventuelle de ces contributions sur le bénéficiaire.

L'imposition de plafonds de dépenses n'élimine pas non plus tous les problèmes potentiels liés à la non-réglementation des contributions. En imposant des limites de dépenses, on ne contrôle pas tous les aspects des dépenses.

Pour préserver la confiance dans le système, le fait qu'un parti ou un candidat soit perçu comme libre de toute influence monnayée est aussi important que le fait qu'il soit réellement libre de cette influence. Dans une élection, les perceptions raisonnables peuvent s'avérer aussi importantes que la réalité. Il semble que la réglementation actuelle sur les dépenses et la divulgation n'inspire pas totalement cette confiance. Dans l'Étude électorale canadienne de 2000, lorsqu'on a demandé à des électeurs si les gens devraient être autorisés à donner autant d'argent qu'ils le veulent aux partis et aux candidats, 62,6 % d'entre eux se sont dits favorables à un plafond. À peine plus du tiers (34,6 %) des répondants estimaient qu'aucun plafond n'était nécessaire.

Le temps est venu d'examiner l'opportunité d'instituer un contrôle réglementaire des contributions pour s'assurer que les partis politiques, leurs associations de circonscription et les candidats ne soient pas liés par des obligations financières ou des allégeances découlant de contributions importantes reçues de groupes d'intérêt, d'organismes ou de particuliers – contributions dont l'électorat pourrait ignorer l'existence au moment du vote ou dont il ne pourrait pas prendre connaissance adéquatement. Une telle mesure ne serait pas inédite au

Canada : sept provinces et territoires contrôlent déjà, à divers degré, les contributions politiques : l'Ontario, le Québec, l'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut[63].

Les annexes 3 et 4 présentent des données sur les contributions faites aux candidats et aux partis enregistrés en 2000.

Pour que le contrôle soit efficace, l'application de la *Loi électorale du Canada* devrait être élargie aux campagnes d'investiture, pour des raisons expliquées en détail dans la partie 8 du présent rapport, dans l'exposé sur l'élargissement des exigences en matière de rapports. L'efficacité d'un contrôle visant uniquement les contributions aux partis, aux associations locales et aux candidats peut être affaiblie si les contributions versées dans le cadre des campagnes d'investiture ne sont pas réglementées. Des contributions importantes versées aux candidats gagnants peuvent facilement être utilisées pour financer d'autres scrutins. En définitive, le lien entre les campagnes d'investiture et la campagne électorale elle-même est si étroit que les raisonnements applicables aux contributions électorales s'appliquent tout autant aux campagnes d'investiture.

De même, il pourrait s'avérer utile d'imposer des contrôles sur les contributions aux campagnes de direction, mais les données actuellement disponibles sont insuffisantes pour permettre de formuler une recommandation à cet égard.

Recommandations : Les contributions versées aux partis enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats devraient être plafonnées.

Le fardeau de l'application des plafonds devrait incomber à l'entité qui verse la contribution, afin d'éviter une charge administrative excessive au bénéficiaire.

Pour chaque entité, les contributions versées à des bénéficiaires politiques devraient être assujetties aux plafonds suivants :

Contribution annuelle :	50 000 $ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 $ au total à l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti
Élection générale :	(en plus du plafond annuel)
	50 000 $ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 $ au total à un ou plusieurs candidats de chaque parti

Élection partielle unique ou partielles simultanées :	(en plus des plafonds annuels) 7 500 $ au total à un ou plusieurs candidats d'un même parti
Campagne d'investiture :	(en plus des plafonds annuels) 7 500 $ au total à l'ensemble des aspirants d'un même parti

Tout donateur qui dérogerait sciemment à ces plafonds commettrait une infraction.

Partie 6

L'application de la Loi

Partie 6 : L'application de la Loi

On ne peut administrer un système réglementaire efficacement si on ne peut le faire respecter efficacement. Bien que la *Loi électorale du Canada* soit dotée d'un système de contrôle bien outillé, on y relève un certain nombre de lacunes subtiles qu'il importe de corriger afin d'éviter que certaines violations échappent aux poursuites pour des motifs techniques. Les recommandations qui suivent visent toutes à combler des failles dans les dispositions destinées à assurer le respect de la Loi[64].

6.1 Disposition générale pour tentative de perpétration

Il existe essentiellement deux modes d'application de la *Loi électorale du Canada*. En période électorale, le commissaire aux élections fédérales peut solliciter une injonction pour obliger une personne à se plier aux directives de la Loi. C'est là un recours civil. Il peut aussi intenter des poursuites au criminel relativement aux violations que la Loi définit expressément comme des infractions. (Le commissaire peut également choisir de conclure avec l'intéressé une « transaction » visant à faire respecter la Loi.) Toute violation de la Loi ne constitue pas nécessairement une infraction. Le système d'infraction générale de la *Loi électorale du Canada* est fondé sur l'interdiction d'enfreindre certaines dispositions législatives spécifiques. Une violation, dans ces cas, constitue une infraction. Par ailleurs, quelques dispositions isolées décrivent directement certaines infractions plutôt que de faire référence à une interdiction antérieure (art. 480 à 482).

Dans la plupart des cas, le préjudice causé au processus électoral ne dépend pas de l'accomplissement effectif de l'acte interdit. Le simple fait de tenter de commettre un tel acte porte atteinte au processus. Par exemple, le fait d'intervenir auprès d'un électeur lorsqu'il marque son bulletin de vote nuit au processus de vote même si l'intervention échoue. La Loi tient compte de cette réalité dans plusieurs cas en établissant que tenter de commettre tel ou tel acte constitue une infraction au même titre que de le commettre effectivement. Cette interdiction est parfois explicite. Par exemple, l'article 5 interdit de voter ou de tenter de voter en sachant qu'on n'a pas qualité d'électeur ou qu'on est inhabile à voter. Elle est parfois établie indirectement par une formulation tellement générale qu'elle englobe à la fois l'acte accompli et la tentative qui échoue. Ainsi, le paragraphe 481(1) stipule qu'offrir un pot-de-vin, directement ou indirectement, en vue d'inciter un électeur à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat constitue une infraction.

Procéder au cas par cas n'est cependant pas la solution idéale. Si l'on traite la question des tentatives en s'appuyant sur une série d'interdictions spécifiques plutôt que sur une disposition générale (comme l'art. 24 du *Code criminel*), il peut arriver qu'on puisse intenter certaines poursuites seulement si l'infraction visée a été commise avec succès. Par exemple, l'article 482(2) se lit comme suit : « Commet une infraction quiconque incite une autre personne à voter ou à s'abstenir de voter ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné par quelque prétexte ou ruse, notamment en tentant de lui faire croire que le scrutin à une élection n'est pas secret. » Selon cette formulation, il y a infraction seulement si l'on réussit à inciter l'électeur à voter ou à s'abstenir. Pourtant, utiliser un prétexte ou une ruse porte atteinte au processus tout autant que de réussir à influencer l'électeur.

Lorsqu'une tentative de commettre une infraction n'est pas spécifiquement couverte par la *Loi électorale du Canada*, il est possible d'intenter une poursuite en vertu de l'article 24 du *Code criminel*. Cependant, une telle poursuite relèverait du procureur général. Cette situation est contraire à la volonté exprimée dans le projet de loi C-2 de traiter les infractions à la *Loi électorale du Canada* dans le cadre de celle-ci.

Recommandation : La Loi devrait comporter une disposition générale établissant que la tentative de commettre une infraction constitue une infraction en soi.

6.2 Collusion

La « collusion » est une entente visant une fin illégale ou une fin légitime atteinte par des moyens illégaux. Pour qu'il y ait collusion, il n'est pas nécessaire que chacune des parties intéressées ait l'intention de commettre personnellement l'acte interdit. Il suffit que les parties partagent le même but et participent à une entreprise commune.

L'article 351 ainsi que les paragraphes 423(2) et 443(2) de la *Loi électorale du Canada* interdisent toute collusion visant à esquiver les divers plafonds de dépenses électorales. L'article 351 concerne la publicité électorale faite par des tiers tandis que les paragraphes 423(2) et 443(2) concernent respectivement les dépenses des partis et des candidats. Il semble cependant que la formulation de ces dispositions présente de graves erreurs de logique.

L'article 351 interdit de façon générale à un tiers d'esquiver ou de tenter d'esquiver les plafonds qui lui sont imposés. Cependant, si le tiers agit de concert avec un parti enregistré ou un candidat, ces derniers ne commettent pas d'infraction aux termes de la Loi, puisque l'article 351 ne vise que les tiers.

Le paragraphe 423(2) interdit à un parti enregistré et à un tiers d'agir de concert pour que le parti enregistré esquive le plafond de dépenses électorales. Mais ce paragraphe n'interdit pas à un candidat de le faire. Ainsi, le candidat qui participe à une entreprise commune avec un parti enregistré pour que ce dernier esquive le plafond fixé ne contrevient pas au paragraphe 423(2). Plus encore, si le parti enregistré agit de concert seulement avec un candidat, le parti non plus ne contreviendra pas au paragraphe 423(2), qui interdit seulement la collusion entre un parti enregistré et un tiers.

De même, le paragraphe 443(2) interdit au candidat, à son agent officiel ou au mandataire visé à l'alinéa 446*c)* et à un tiers d'agir de concert pour que le candidat esquive le plafond de dépenses électorales qui lui est imposé, mais n'interdit pas une collusion dans ce but entre l'une ou l'autre de ces personnes et un parti enregistré. De même, s'il y a collusion entre deux de ces personnes et un parti enregistré, ce dernier ne contrevient pas au paragraphe 443(2), qui ne mentionne pas les partis enregistrés.

Il est injuste que la culpabilité ne puisse pas être attribuée à toutes les parties d'une même collusion. Les dispositions mentionnées ci-dessus ont le défaut de définir trop spécifiquement les actes de collusion et risquent ainsi de ne pas englober tous les participants potentiels d'une collusion ou d'une tentative de collusion.

Recommandation : L'article 351 et les paragraphes 423(2) et 443(2) devraient être remplacés par une disposition générale interdisant à toute personne d'esquiver ou de tenter d'esquiver les divers plafonds de dépenses.

6.3 Statut d'organisme d'enquête pour le commissaire aux élections fédérales

Au palier fédéral, il existe essentiellement deux dispositions légales qui ont un effet sur la capacité du commissaire aux élections fédérales d'obtenir des renseignements personnels détenus par un organisme fédéral. La première est l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit le droit constitutionnel de chacun à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, par tout corps d'État, de renseignements dont la personne concernée peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils demeurent privés et qui révèlent ses habitudes de vie ou ses décisions personnelles. La seconde est le paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui interdit la communication, sans le consentement de l'individu concerné, de renseignements personnels relevant d'une institution fédérale (définie dans cette loi comme « tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe »). Aux fins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les « renseignements personnels » englobent en fait tous les renseignements concernant un individu identifiable. Cette définition est beaucoup plus large que celle visée à l'article 8 de la Charte, qui ne s'applique que s'il y a une attente raisonnable en matière de vie privée. Les deux dispositions offrent des protections distinctes. Il peut arriver que l'article 8 de la Charte, en l'absence d'une attente raisonnable en matière de vie privée, permette la communication de renseignements dont la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdirait la divulgation. La recommandation qui suit vise uniquement l'accès aux renseignements sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Nonobstant l'interdiction établie au paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'alinéa 8(2)*e*) de cette loi autorise la communication de renseignements personnels à un organisme d'enquête déterminé par règlement et qui en fait la demande par écrit, en vue de faire respecter des lois fédérales ou provinciales ou pour la tenue d'enquêtes licites, pourvu que la demande précise le but de la démarche et la nature des renseignements demandés. L'alinéa 77(1)*d*) établit que le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer quels sont les organismes d'enquête prévus à l'alinéa 8(2)*e*).

Les « organismes d'enquête » désignés aux fins de l'alinéa 8(2)*e*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont les suivants : la Direction de la vérification du ministère du Revenu national (Imposition), la Division de la vérification du ministère du Revenu national (Douanes et Accise), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, les gardiens de parc du Service

canadien des parcs et la Direction générale du contrôle (Assurance) de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Le commissaire aux élections fédérales a pour mission de veiller à l'observation et à l'exécution de la *Loi électorale du Canada*. Son bureau est chargé de faire les enquêtes relatives à toute infraction présumée et, s'il y a lieu, d'engager ou de faire engager des poursuites. Or, le commissaire n'a pas le statut d'organisme d'enquête aux fins de l'alinéa 8(2)*e*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En vertu de cette loi, les institutions gouvernementales ne peuvent donc pas lui communiquer des renseignements personnels qui relèvent d'elles. Pour obtenir les renseignements dont il a besoin, le commissaire doit se procurer un mandat de perquisition, même si l'article 8 de la Charte (fouilles, perquisitions ou saisies) en permettrait la divulgation.

L'anomalie de cette situation devient évidente dans le cas des actes qui enfreignent à la fois la *Loi électorale du Canada* et le *Code criminel*. La communication à la GRC de renseignements personnels relevant d'un organisme gouvernemental est alors autorisée, sur demande, aux fins d'une enquête sur les aspects relatifs au *Code criminel*. Par contre, le commissaire aux élections fédérales, qui fait enquête dans le cadre de la *Loi électorale du Canada*, est obligé d'obtenir un mandat de perquisition pour avoir accès aux mêmes renseignements.

Pour obtenir un mandat de perquisition, le commissaire doit établir qu'il a un soupçon raisonnable concernant la perpétration d'une infraction. Il doit donc recueillir ailleurs suffisamment d'information pour étayer ce soupçon avant de pouvoir obtenir le mandat. Il a ainsi un obstacle de plus à surmonter pour appliquer efficacement la Loi, car des renseignements personnels relevant d'organismes gouvernementaux sont parfois indispensables pour établir qu'une infraction a été commise[65].

Si le Bureau du commissaire aux élections fédérales avait le statut d'organisme d'enquête aux fins de l'alinéa 8(2)*e*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ses enquêtes – comme celles des autres organismes de même statut – seraient toujours soumises à l'article 8 de la Charte en matière de perquisition et de saisie.

Le commissaire aux élections fédérales a seul l'autorité de faire respecter les dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Pour ce faire, il a besoin de la même autorité d'enquête en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que celle dont disposent la GRC, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et les autres organismes d'enquête désignés.

Recommandation : En vue de l'application de la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait être désigné organisme d'enquête aux termes de l'alinéa 8(2)*e*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

6.4 Droits d'appel du commissaire aux élections fédérales

Lorsque l'on contrevient à la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales engage des poursuites sous le régime du *Code criminel* pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité et pour les actes criminels. Bien qu'il soit clair, en vertu de l'article 813 du *Code criminel*, que le commissaire peut faire appel d'une décision d'un tribunal de première instance dans une procédure sommaire (puisqu'il est le « dénonciateur »), il n'est pas clair qu'à titre de poursuivant il ait le droit d'interjeter appel dans une procédure par voie de mise en accusation. Il n'est pas clair non plus que le défendeur dans une procédure par voie de mise en accusation sous le régime du *Code criminel* puisse en appeler d'une décision (voir l'art. 675, par exemple). Les dispositions du *Code criminel* en matière de droits d'appel sont plus restrictives dans les cas d'actes criminels que dans ceux d'infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité. En effet, l'article 676 du Code n'accorde expressément le droit d'appel qu'au procureur général.

C'est le commissaire aux élections fédérales, et non le procureur général, qui agit à titre de poursuivant dans les procédures par voie de mise en accusation relatives à la *Loi électorale du Canada*. Il serait clairement logique que le commissaire, de même que le défendeur, aient le droit d'interjeter appel dans une telle procédure. Les poursuites étant des questions sérieuses, en particulier les poursuites par voie de mise en accusation, l'autorité du commissaire en la matière devrait être clarifiée.

Recommandation : Pour les poursuites relatives à la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait disposer de droits d'appel équivalant à ceux dont dispose le procureur général pour les poursuites en vertu du *Code criminel*.

6.5 Entrave à une enquête

La *Loi électorale du Canada* n'interdit pas d'entraver ou de détourner le cours d'une enquête du commissaire aux élections fédérales. Toutefois, quiconque tente volontairement d'entraver ou de détourner le cours de la justice contrevient au paragraphe 139(2) du *Code criminel*. Selon l'esprit de la *Loi électorale du Canada*, les infractions relatives aux élections devraient être traitées en vertu de la Loi plutôt que du *Code criminel*. On trouve une jurisprudence à ce propos à l'article 163.2 de la *Loi électorale* du Manitoba, selon lequel une personne commet une infraction si elle entrave l'action du directeur général des élections (la loi manitobaine ne prévoit pas de commissaire), ou d'une personne qu'il nomme, ou lui fait une déclaration fausse ou trompeuse à l'occasion d'une enquête.

Recommandation : La *Loi électorale du Canada* devrait prohiber toute entrave à l'action du commissaire aux élections fédérales ou d'une personne qu'il nomme ainsi que toute déclaration fausse ou trompeuse à son intention durant une enquête découlant de la Loi.

6.6 Non-retour d'un bulletin de vote

L'article 167 de la *Loi électorale du Canada* établit diverses interdictions relatives aux bulletins de vote (destruction, détérioration, altération, transport hors d'un bureau de scrutin), mais le simple fait de ne pas retourner un bulletin ne constitue pas une infraction. Cela crée un problème de preuve dans les cas où le commissaire peut prouver qu'une personne n'a pas retourné son bulletin mais il est incapable de prouver hors de tout doute raisonnable ce qu'elle en a fait. Comme les interdictions relatives aux bulletins de vote visent essentiellement à éviter leur retrait du processus électoral, il y aurait lieu d'ajouter une disposition générale exigeant le retour des bulletins au scrutateur après leur remise aux électeurs.

Recommandation : La Loi devrait interdire à tout électeur d'omettre de retourner le bulletin de vote que le scrutateur lui a remis.

Partie 7

La gestion du processus électoral

Partie 7 : La gestion du processus électoral

Tout processus efficace a besoin de mécanismes efficaces. Les recommandations de la présente partie portent sur des améliorations législatives utiles au Bureau du directeur général des élections et à l'administration des scrutins.

7.1 Nomination des directeurs du scrutin

Les directeurs du scrutin sont nommés par le gouverneur en conseil conformément au paragraphe 24(1) de la Loi. Ils ne peuvent être révoqués que pour un motif valable. Selon le paragraphe 24(4), leur nomination cesse par ailleurs s'ils décèdent, démissionnent ou déménagent hors de leur circonscription, ou s'il y a redécoupage de la circonscription en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Ce régime de nomination suscite plusieurs difficultés.

Les personnes nommées ne reçoivent pas assez d'information à l'avance sur la nature du travail que l'on attend d'eux.

Le régime actuel ne permet pas de traiter efficacement les cas d'inexécution ou de mauvais rendement chez les directeurs du scrutin. Si le directeur général des élections a le pouvoir de donner aux directeurs du scrutin des instructions exécutoires (al. 16*c*)), il ne peut imposer des mesures disciplinaires à l'un d'eux ou le révoquer pour inexécution de ces instructions. Seul le gouverneur en conseil peut révoquer un directeur du scrutin et le remplacer. Or, on ne peut guère s'attendre à ce que le gouverneur en conseil puisse exercer ce pouvoir équitablement et efficacement dans le court laps de temps d'une période électorale.

Les directeurs du scrutin conduisent les élections dans leur circonscription. En raison de l'importance de ce rôle, des candidats ont signalé par le passé que le contrôle des nominations par le parti au pouvoir donnait lieu à des impressions de partialité.

Dans six provinces et territoires, les directeurs du scrutin sont maintenant nommés par le directeur général des élections (Québec, Colombie-Britannique, Manitoba, Terre-Neuve, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut). Dans le Territoire du Yukon, toutes les personnes dont le directeur général des élections a recommandé la nomination comme directeur du scrutin ont en suite été nommées par le gouvernement. Cela montre que les préoccupations soulevées dans le présent rapport et antérieurement sont prises au sérieux, et qu'il y a une tendance à confier au directeur général des élections la nomination des directeurs du scrutin[66].

Il ne s'agit pas de préoccupations mineures. Le directeur du scrutin joue un rôle primordial. Il est le plus important fonctionnaire électoral de la circonscription. L'efficience et l'efficacité de l'appareil électoral dans la circonscription dépendent des connaissances, des compétences opérationnelles et de l'impartialité du titulaire. C'est pourquoi, dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises* (1996), et dans le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36e élection générale* (1997), il a été recommandé que le directeur général des élections nomme les directeurs du scrutin au mérite. Cette recommandation est reprise ici dans l'espoir sincère que des mesures correctives seront adoptées sous peu.

Recommandation : Les directeurs du scrutin devraient être nommés au mérite par le directeur général des élections. Les nouveaux directeurs du scrutin auraient un mandat de 10 ans renouvelable et le directeur général des élections pourrait les démettre de leurs fonctions en cas d'incompétence ou de rendement insatisfaisant.

7.2 Le poste de directeur général adjoint des élections

Le poste de directeur général adjoint des élections, tel qu'il est prévu par la *Loi électorale du Canada*, constitue un anachronisme historique et ne reflète pas le véritable rôle de son titulaire. Non seulement l'impartialité du poste en est-elle compromise, mais son titulaire est sérieusement lésé dans ses droits démocratiques.

Les dispositions actuelles relatives à ce poste soulèvent plusieurs questions importantes.

Premièrement, dans la mesure où le directeur général adjoint des élections n'a aucun mandat particulier et ne joue aucun rôle opérationnel autre que ceux assignés par le directeur général des élections, il ne semble pas y avoir de raison importante à lui interdire de voter. Tous les autres membres du personnel du directeur général des élections peuvent voter et pourraient se voir attribuer les mêmes tâches ou responsabilités que le directeur général adjoint des élections. Pour ce dernier, cela constitue une importante violation de ses droits démocratiques garantis par la Charte, et cette violation semble difficilement justifiable.

Deuxièmement, il ne semble pas y avoir de raisons impératives pour diviser les membres du personnel du directeur général des élections en deux catégories – le directeur général adjoint des élections, et tous les autres. Plusieurs cadres exécutent des tâches aussi importantes pour le bon déroulement du processus électoral. Le poste de directeur général adjoint des élections semble être un anachronisme dont l'origine remonte au temps où le directeur général des élections n'avait que trois employés, y compris le directeur général adjoint des élections qui occupait alors le seul poste de cadre.

Depuis sa création en 1920, les exigences opérationnelles et le mandat du Bureau du directeur général des élections se sont élargis bien au-delà du simple bureau de trois personnes. Le directeur général des élections dirige maintenant un organisme moderne et complexe chargé de remplir en permanence des obligations nationales et internationales et de répondre à une importante demande d'expertise dans plusieurs domaines – finances, droit, géographie, technologie et administration publique. Toutefois, cette évolution n'a pas été accompagnée d'une évolution du concept législatif qui aurait permis d'adapter le poste de directeur général adjoint des élections aux réalités modernes.

Enfin, dans la mesure où le directeur général adjoint des élections n'a pas de mandat législatif particulier, il ne semble pas y avoir de raison législative justifiant sa nomination par le gouverneur en conseil. Ce processus de nomination, qui ne sert aucunement l'objet apparent de la Loi, mine l'impartialité perçue des activités d'Élections Canada. L'influence du parti au pouvoir dans cette nomination est incompatible avec l'autonomie et l'impartialité exigées d'Élections Canada. Comme il a été souligné ci-dessus, le pouvoir de nomination du gouverneur en conseil semble reposer sur des considérations purement historiques plutôt qu'intentionnelles[67]. Ce dernier point reflète une recommandation semblable formulée dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises.*

Recommandation : Le poste de directeur général adjoint des élections devrait être retiré de la Loi.

7.3 Nomination des agents réviseurs

Pour aider le directeur du scrutin dans la révision des listes en période électorale, l'article 32 prévoit qu'il nomme les agents réviseurs qu'il estime nécessaires (sous réserve de l'approbation du directeur général des élections quant au nombre). En vertu de l'article 33, le directeur du scrutin demande aux partis enregistrés dont les candidats se sont classés premier et deuxième à la dernière élection dans la circonscription de lui fournir des noms de personnes aptes à exercer ces fonctions. Si les partis ne lui fournissent pas assez de noms dans les trois jours suivant la demande, le directeur du scrutin peut en obtenir d'autres sources. En nommant les agents réviseurs, le directeur du scrutin est tenu de les répartir également entre les personnes recommandées par le parti enregistré dont le candidat s'est classé premier à la dernière élection générale dans la circonscription et celles recommandées par le parti enregistré dont le candidat s'est classé deuxième. Compte tenu du caractère politique de ces nominations, les agents doivent travailler en équipes de deux (art. 99) et leurs décisions doivent être approuvées par le directeur du scrutin ou son adjoint.

Les partis enregistrés ne sont malheureusement pas toujours en mesure de fournir suffisamment de noms dans le délai prescrit. En outre, l'obligation de consulter les partis retarde la sélection et la formation des agents réviseurs. Si le directeur du scrutin pouvait nommer des agents réviseurs sans d'abord obtenir des recommandations des partis enregistrés, il pourrait les recruter et les former dès le déclenchement d'une élection et commencer à réviser les listes électorales dès le 33e jour avant le jour du scrutin.

Recommandation : L'article 33 ne devrait plus obliger le directeur du scrutin à demander aux partis enregistrés des noms de personnes aptes à exercer les fonctions d'agent réviseur.

7.4 Nomination des scrutateurs et des greffiers du scrutin

En vertu des articles 34 et 35, les scrutateurs et les greffiers du scrutin sont nommés à partir de listes fournies à cette fin par les candidats des partis enregistrés qui se sont classés premier (scrutateur) et deuxième (greffier du scrutin) dans la circonscription à la dernière élection. Si, le 17^{e} jour avant le jour du scrutin, les candidats n'ont fourni aucun nom, ou pas assez, le directeur du scrutin procède aux nominations nécessaires à partir d'autres sources (art. 36). Une disposition semblable s'applique aux agents d'inscription (par. 39(3)).

Cette disposition pose un problème de temps. En pratique, il est impossible de demander une liste d'agents éventuels aux candidats avant le 17^{e} jour avant le jour du scrutin, car la date limite de confirmation des derniers candidats ayant présenté leur candidature est le 19^{e} jour avant le jour du scrutin. Il reste donc seulement quatre jours avant la date limite de soumission des listes et les candidats ne sont souvent pas en mesure de fournir les listes dans ce délai[68].

Si les directeurs du scrutin n'étaient pas tenus de demander des noms aux candidats pour les postes de scrutateur, greffier du scrutin et agent d'inscription, ils pourraient commencer leur recrutement plus tôt et auraient plus de temps pour former adéquatement le personnel.

Recommandation : Le directeur du scrutin ne devrait plus être tenu de demander aux partis enregistrés de lui fournir les noms de personnes aptes à exercer les fonctions de scrutateur, de greffier du scrutin ou d'agent d'inscription[69].

7.5 Congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin

Les scrutateurs et les greffiers du scrutin remplissent une fonction essentielle aux élections. Dans le passé, il s'agissait principalement de personnes qui n'étaient pas autrement occupées à temps plein. Toutefois, comme la tendance au Canada est aux foyers à deux revenus et que la population vieillit, le bassin de personnes disponibles diminue. Le Comité consultatif des partis politiques a informé Élections Canada qu'il devient de plus en plus difficile de recruter des scrutateurs et des greffiers pour le jour du scrutin, ce que les directeurs du scrutin ont d'ailleurs confirmé à la dernière élection. En règle générale, outre une brève formation de deux heures (sans compter le temps de déplacement), une personne ne travaille qu'une journée à titre de scrutateur ou de greffier le jour du scrutin. Les scrutateurs et les greffiers aux bureaux de vote par anticipation travaillent trois jours, plus le soir suivant la fermeture des bureaux pour dépouiller les bulletins. Il reste que les employeurs ne sont pas tous disposés à accorder un congé à leurs employés désireux d'exercer ces fonctions[70].

Recommandation : L'employeur devrait être tenu d'accorder à l'employé un congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin. Il faudrait prévoir un mécanisme semblable à celui de la *Loi électorale* du Manitoba, en vertu duquel l'employeur pourrait obtenir une exemption dans le cas de personnes dont l'absence compromettrait gravement les activités de son entreprise[71].

7.6 Affichage des nom et adresse des scrutateurs et des greffiers du scrutin

L'article 112 exige qu'au moins trois jours avant le jour du scrutin, le directeur du scrutin affiche dans son bureau la liste des nom et adresse de tous les scrutateurs et greffiers du scrutin nommés pour la circonscription, avec le numéro du bureau de scrutin attribué à chacun. Toute personne a le droit de consulter cette liste à une heure convenable. Le directeur du scrutin doit aussi fournir cette liste à chaque candidat ou à son représentant. Cette disposition vise essentiellement à permettre aux candidats de savoir qui sera scrutateur ou greffier et à quel bureau. Cependant, l'accès public à la liste permet à quiconque non seulement de savoir qui travaille où, mais aussi de connaître l'adresse domiciliaire du fonctionnaire électoral concerné.

L'accès public à l'adresse domiciliaire des fonctionnaires électoraux permet au public de vérifier si le paragraphe 22(4) est respecté (les fonctionnaires électoraux doivent résider dans la circonscription pour laquelle ils sont nommés). Cette pratique porte gravement atteinte, en revanche, à la vie privée des personnes qui exercent ces fonctions et pourrait compromettre leur sécurité.

Elle est aussi contraire à la pratique prévue par la Loi dans le cas des listes des agents réviseurs (par. 33(5)), qui n'ont pas à mentionner l'adresse domiciliaire des titulaires.

Recommandation : L'adresse domiciliaire ne devrait plus figurer sur la liste des scrutateurs et des greffiers du scrutin accessible au public.

7.7 Emplacement du bureau du directeur du scrutin

Le paragraphe 60(1) stipule que le bureau du directeur du scrutin doit être situé « en un lieu approprié de la circonscription », sans plus de précision. Sous réserve de cette restriction, le directeur du scrutin peut ouvrir son bureau à tout endroit qui lui semble convenable (habituellement dans la municipalité où il réside). Rien n'exige que ce soit dans un secteur de la circonscription qui permettrait d'offrir le meilleur service ou l'accès le plus facile à l'électorat. Par exemple, dans une circonscription comme le Nunavut, qui compte plus de 3 000 000 de kilomètres carrés de superficie, il serait plus logique que le bureau soit établi à Iqaluit, municipalité où résident la majorité des électeurs, qu'à Igloolik, localité beaucoup plus petite située plus au nord.

Recommandation : Le paragraphe 60(1) devrait autoriser le directeur général des élections à ordonner l'établissement d'un bureau du directeur du scrutin en un lieu de la circonscription qui, selon lui, permettrait d'offrir le meilleur service ou serait le plus facile d'accès pour les électeurs.

7.8 Fonctionnaires électoraux aux bureaux de vote par anticipation

Selon l'article 171, le vote par anticipation doit être tenu de la même manière que le vote le jour du scrutin, sauf disposition contraire. Compte tenu du nombre d'électeurs qui se prévalent désormais du vote par anticipation, il faudrait rajuster la Loi. Par exemple, le paragraphe 39(1) permet au directeur du scrutin d'établir des bureaux d'inscription dans les bureaux de vote le jour du scrutin pour desservir les électeurs non inscrits. L'inscription est ainsi plus rapide et entraîne moins de retards pour les électeurs déjà dûment inscrits que si elle devait se faire auprès d'un scrutateur au bureau de vote. Des bureaux d'inscription ne peuvent toutefois pas être établis pour le vote par anticipation, car l'article 169 stipule que la révision au bureau de vote par anticipation doit être effectuée par le scrutateur et le greffier du scrutin. À la 37e élection générale, le directeur général des élections a dû exercer ses pouvoirs en vertu du paragraphe 17(1) afin de permettre l'engagement d'agents d'inscription aux bureaux de vote par anticipation pour faire face au flux d'électeurs aux centres de scrutin[72].

De même, le directeur du scrutin n'a pas le pouvoir de regrouper des bureaux de vote par anticipation dans un centre de scrutin, comme il peut le faire le jour du scrutin conformément à l'article 123. Il peut certes fusionner deux districts de vote par anticipation, mais il n'en résulterait qu'un seul bureau de vote par anticipation pour les deux districts fusionnés, plutôt qu'un centre de scrutin comptant deux bureaux.

Ces restrictions ont perdu toute utilité. Elles datent d'une époque où les bureaux de vote par anticipation étaient moins achalandés qu'aujourd'hui.

Recommandation : L'article 169 devrait être supprimé. L'inscription des électeurs pourrait ainsi se faire au bureau de vote par anticipation de la même manière que le jour du scrutin, en vertu de l'article 171. De même, il faudrait conférer au directeur du scrutin le pouvoir, comme dans l'article 123, de regrouper dans un centre de scrutin des bureaux de vote par anticipation. Ce pouvoir serait assujetti à l'approbation du directeur général des élections pour éviter le regroupement d'un nombre excessif de bureaux représentant un secteur trop vaste. La définition de « centre de scrutin » à l'article 124 devrait inclure les regroupements de bureaux de vote par anticipation.

7.9 Critères de nomination des superviseurs de centre de scrutin

Selon le paragraphe 124(2), si le directeur du scrutin établit un centre de scrutin comprenant au moins quatre bureaux de scrutin, il peut y nommer un superviseur de centre de scrutin chargé de surveiller le vote et de l'informer de tout ce qui pourrait entraver sa bonne marche.

Cette disposition devrait prévoir plus de latitude. Trois bureaux de scrutin peuvent desservir jusqu'à 1 000 électeurs, ce qui, compte tenu du nombre de fonctionnaires électoraux à ces bureaux, justifierait la présence d'un superviseur de centre de scrutin. Cependant, la nomination d'un superviseur devrait être liée à la nécessité d'une telle mesure, et non simplement au nombre de bureaux regroupés. Il pourrait arriver que la présence d'un superviseur soit utile dans certains bureaux individuels (par exemple, ceux où une forte participation est prévue).

Recommandation : Le paragraphe 124(2) devrait permettre au directeur du scrutin de nommer un superviseur de centre de scrutin dans tous les cas où il le juge nécessaire.

7.10 Pouvoir du juge d'assigner des témoins pour un dépouillement judiciaire

Le juge chargé d'un dépouillement judiciaire a le pouvoir d'assigner seulement les personnes précisées dans la Loi, et ce pouvoir varie selon la question à trancher. Ainsi, il peut assigner tout témoin pour établir les faits lorsqu'il manque une urne ou un relevé du scrutin (par. 304(4)). Son pouvoir est beaucoup plus restreint pour la conduite du dépouillement judiciaire lui-même. Dans ce cas, il ne peut assigner comme témoin que le scrutateur ou le greffier du scrutin (par. 304(5)). Ce dernier pouvoir est trop restreint, car d'autres fonctionnaires peuvent avoir manipulé les bulletins ou les enveloppes contenant les bulletins. Le témoignage de ces autres fonctionnaires peut aussi être pertinent. À la dernière élection générale, le témoignage d'un coordonnateur des bulletins spéciaux (poste administratif prévu dans chaque bureau de scrutin) s'est avéré nécessaire pour un dépouillement judiciaire. Des juges ont déploré le caractère restreint de leur pouvoir d'assignation. Il n'est pas inusité de conférer à un agent de la justice le pouvoir d'assigner les témoins qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Le pouvoir du juge d'assigner des témoins au paragraphe 304(5) devrait être élargi de manière à inclure tout témoin utile à la conduite du dépouillement judiciaire.

Recommandation : Le paragraphe 304(5) devrait conférer au juge le pouvoir d'assigner tout témoin aux fins d'un dépouillement judiciaire.

7.11 Aide du personnel d'Élections Canada lors de dépouillements judiciaires

Lors d'un dépouillement judiciaire, les paragraphes 300(4) et 301(6) prévoient la présence du directeur du scrutin concerné. Celui-ci s'occupe de la logistique (fourniture des ressources, livraison des urnes et des relevés du scrutin), selon les instructions du juge. Élections Canada appuie les directeurs du scrutin dans l'interprétation de la Loi et donne des renseignements et des conseils au juge qui, dans la plupart des cas, connaît mal ce processus plutôt rare et peut avoir besoin d'assistance. La Loi, toutefois, ne prévoit pas expressément la présence d'un membre du personnel du directeur général des élections, sur demande, pour aider le directeur du scrutin et le juge.

Recommandation : Pour accroître l'efficacité administrative des dépouillements judiciaires, l'article 303 devrait préciser qu'à la demande du juge, un membre du personnel du directeur général des élections peut être présent au dépouillement afin d'assister le juge.

7.12 Assouplissement du tarif des honoraires

Le paragraphe 542(1) stipule que, sur l'avis du directeur général des élections, le gouverneur en conseil peut établir un tarif qui *fixe* les honoraires, frais et indemnités à verser aux directeurs du scrutin et autres personnes employées pour les élections en vertu de la Loi, ou qui *prévoit le mode de calcul* de ces honoraires, frais et indemnités.

Le caractère restrictif du pouvoir du gouverneur en conseil d'établir ce tarif a posé un problème dans le passé. Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la réglementation a avancé que le tarif en question doit soit fixer les honoraires particuliers, frais, indemnités, etc., soit établir un moyen de les calculer. Dans le premier cas, il s'agirait de « fixer » les honoraires et dans le second, de « prévoir leur mode de calcul »[73].

Un pouvoir restrictif de ce genre ne tiendrait peut-être pas compte des honoraires établis à des taux par renvoi aux tarifs fixés dans d'autres instruments (par exemple, des directives particulières du Conseil du Trésor) et leurs modifications successives. Une telle pratique pourrait équivaloir à une délégation de pouvoirs par le gouverneur en conseil à l'organisme dont les instruments sont intégrés au tarif.

Une plus grande latitude à l'égard du tarif serait souhaitable. Le tarif des honoraires porte notamment sur la rémunération des directeurs du scrutin pour la conduite d'un scrutin, la présence à un dépouillement judiciaire, les frais de voyage et l'entreposage de matériel; le tarif horaire des agents d'inscription; et la rémunération des scrutateurs et des greffiers du scrutin. Certains de ces postes sont propres aux tâches électorales, alors que d'autres, comme les frais de voyage, sont aussi engagés par des fonctionnaires fédéraux. Dans ces cas, on vise à ce que le tarif corresponde aux indemnités prévues par la directive du Conseil du Trésor. Toutefois, l'obligation pour le gouverneur en conseil de fixer expressément les honoraires ou de prévoir leur mode de calcul l'empêche d'inclure dans le tarif, par renvoi, une directive du Conseil du Trésor et ses modifications successives. La directive peut seulement y être intégrée telle qu'elle existe à une date précise. Cela impose une rigueur indue au tarif, qui nécessite ainsi de fréquentes modifications. Une plus grande latitude permettrait de mieux adapter le tarif aux circonstances, notamment par l'intégration d'autres instruments par renvoi.

Recommandation : L'article 542 devrait autoriser le gouverneur en conseil à intégrer au tarif, par renvoi, des instruments d'autres organismes et leurs modifications successives. Le gouverneur en conseil aurait ainsi plus de latitude dans l'établissement des honoraires. Pour éviter toute confusion si des instruments intégrés sont modifiés au cours d'un scrutin, la Loi devrait aussi autoriser le directeur général des élections à reporter l'entrée en vigueur de l'instrument modifié jusqu'après le scrutin.

7.13 Droits politiques du personnel d'Élections Canada

L'idée de confier la conduite des élections à un organisme impartial constitue un principe fondamental des élections fédérales depuis la création du Bureau du directeur général des élections, en 1920. L'impartialité est essentielle pour plusieurs raisons. Elle garantit que l'exécution des tâches électorales n'est pas affectée, consciemment ou non, par l'engagement d'un fonctionnaire électoral à l'égard d'un parti, d'un candidat ou d'un enjeu. Les candidats et les autres participants du processus électoral ont confiance que leurs rapports avec les employés d'Élections Canada et les services et conseils reçus d'eux sont dénués de parti pris. En outre, le public a confiance que le processus se déroule de manière équitable et impartiale.

Non seulement l'élection du gouvernement doit-elle être équitable et impartiale dans son déroulement, mais il est crucial pour la capacité des élus de gouverner qu'elle soit perçue comme telle. Un candidat ou un parti ne doit pas avoir de motifs raisonnables de croire que le Bureau du directeur général des élections favorise un parti plutôt qu'un autre. Des doutes de ce genre pourraient rendre les conseils ou les directives du Bureau plus difficiles à accepter, rendre la campagne plus acrimonieuse et compromettre la capacité d'Élections Canada d'agir en arbitre impartial du scrutin. En outre, les gouvernements doivent être perçus par les citoyens comme ayant été équitablement élus.

L'intégrité du processus électoral serait compromise si le public et les participants du processus sentaient que les membres du personnel d'Élections Canada favorisaient activement un candidat ou un parti à une élection. Si un membre du personnel d'Élections Canada appuyait publiquement un candidat ou un parti ou qui faisait activement campagne pour ou contre l'élection d'un candidat ou d'un parti, son impartialité pourrait en être minée.

Cela ne veut pas dire que les employés qui font activement campagne pour ou contre un parti, un candidat ou un enjeu hors du cadre de leur emploi ne pourraient pas mettre en veilleuse leurs opinions personnelles et exercer leurs fonctions électorales avec efficacité et impartialité, comme l'exige la Loi. Cependant, plus l'engagement à l'égard d'un parti « après les heures » est actif, plus l'employé aura du mal à faire abstraction de cet engagement au travail. En outre, les comportements peuvent en être inconsciemment affectés. Enfin, il serait humainement normal qu'un candidat ou un parti se méfie des services rendus par un employé qui favorise publiquement l'élection d'un adversaire.

Le principe d'impartialité dans la conduite des élections est si profondément enchâssé dans la *Loi électorale du Canada* que le plus haut responsable de ce processus, le directeur général des élections, est privé de ses droits constitutionnels d'électeur. On cherche ainsi à éviter qu'il soit consciemment ou inconsciemment affecté dans l'exécution de son mandat par des considérations et des engagements qu'il pourrait prendre dans l'exercice de ses droits constitutionnels. En outre, l'article 23 exige expressément que tous les fonctionnaires électoraux prêtent par écrit le serment de remplir impartialement leurs fonctions. Il leur interdit aussi de communiquer des renseignements obtenus dans le cadre des fonctions qu'ils exercent en vertu de la Loi à une fin autre que celle liée à l'exercice de ces fonctions. Ces dispositions contribuent pour beaucoup à garantir l'impartialité requise des fonctionnaires électoraux, mais la plupart des employés d'Élections Canada ne sont pas des fonctionnaires électoraux au sens de la Loi, car cette expression ne s'entend que des directeurs du scrutin, directeurs adjoints du scrutin, agents réviseurs, scrutateurs, greffiers du scrutin, agents d'inscription et autres fonctionnaires similaires.

Il est humain qu'une personne puisse être influencée de façon inconsciente par ses opinions et convictions personnelles dans l'exercice de ses fonctions. Aucune loi ne saurait l'interdire de manière efficace. Toutefois, plus une personne, durant ses heures de loisir, fait activement campagne en faveur d'un candidat, d'un parti ou d'un enjeu, plus il lui sera difficile d'assurer que cela ne déteindra pas, consciemment ou non, sur l'exercice de ses fonctions.

De plus, indépendamment de la capacité d'une personne de séparer ses actes personnels de ses fonctions professionnelles, la perception publique d'impartialité ne peut qu'être compromise si les fonctionnaires chargés d'assurer un moyen impartial et équitable de choisir entre des intérêts opposés donnent leur appui publiquement à certains intérêts.

Bien qu'il soit tentant de dire que seuls les actes vraiment publics peuvent compromettre la perception publique, les actes privés peuvent avoir le même effet s'ils sont découverts ou même soupçonnés. La perception est une question de croyance raisonnable, pas simplement de faits démontrables. Si un candidat, un parti ou le public a des motifs raisonnables de croire que les fonctionnaires d'Élections Canada appuient activement une position, l'intégrité du processus peut être compromise.

La *Loi référendaire* reconnaît ces principes d'impartialité : elle constitue essentiellement un mécanisme par lequel le public peut prendre connaissance de positions opposées et se prononcer sur elles. Reconnaissant expressément l'importance de l'impartialité dans le processus, elle stipule indirectement au paragraphe 2(1) et à l'article 32, par renvoi à l'article 33 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qu'il est interdit à tout membre du personnel du directeur général des élections de participer à des activités référendaires.

Avant le jugement de la Cour suprême du Canada dans *Osborne* c. *Canada (Conseil du Trésor)* (1991), 82 D.L.R. (4e) 321 (S.C.C.), l'impartialité politique du personnel d'Élections Canada (et des autres membres de la fonction publique) était garantie par le paragraphe 33(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui interdit à tout administrateur général et, sauf autorisation par cet article, à tout fonctionnaire de travailler pour ou contre un candidat et de travailler pour ou contre un parti et qui interdit à tout fonctionnaire d'être candidat. Dans le jugement *Osborne* c. *Canada*, toutefois, la Cour a déclaré que l'article 33 était nul et sans effet, sauf pour les administrateurs généraux, du fait qu'il empiétait indûment sur les droits à la liberté d'expression et d'association de la Charte. La Cour estimait que, dans son application générale à tous les fonctionnaires, indépendamment de leur rôle et de leur visibilité, l'article 33 était de portée plus générale que nécessaire pour protéger l'important principe de l'impartialité de la fonction publique. Cette préoccupation n'est pas applicable au personnel du Bureau du directeur général des élections, un groupe beaucoup plus restreint que l'ensemble de la fonction publique, et dont les membres exercent tous des fonctions liées directement ou indirectement à des scrutins.

Depuis *Osborne* c. *Canada* l'impartialité du personnel d'Élections Canada est garantie par une exigence administrative : tous les employés s'engagent, pendant leur emploi à Élections Canada, à ne pas travailler pour ou contre un parti politique fédéral ou provincial, un candidat à une élection fédérale ou provinciale ou une personne, un organisme, une agence ou un établissement à buts ou objectifs politiques partisans, ni pour un comité référendaire fédéral ou provincial. Ils s'engagent, pendant leur emploi, à ne pas soutenir ou contrecarrer activement ou publiquement l'élection d'un parti fédéral ou provincial ou d'un candidat à une élection fédérale ou provinciale, ni une option à un référendum fédéral ou provincial. Enfin, ils déclarent qu'ils ne se livrent pas actuellement à des activités politiques partisanes au palier fédéral ou provincial.

Or, si cette exigence était déclarée contraire aux droits à la liberté d'expression et d'association de la Charte, elle ne pourrait être légitimée par l'article premier de la Charte, car il s'agit d'une politique administrative et non d'une loi. Seules les lois peuvent être légitimées par cet article.

Par conséquent, pour préserver l'impartialité réelle et perçue d'Élections Canada, la *Loi électorale du Canada* devrait adopter une position semblable à celle de la *Loi référendaire* à l'égard de l'impartialité du personnel du directeur général des élections.

Recommandation : La Loi devrait interdire à tout membre du personnel du directeur général des élections, sauf s'il est en congé d'Élections Canada : de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale; de travailler pour ou contre un candidat, un parti ou un enjeu à une élection fédérale ou provinciale; d'appuyer un candidat ou un parti, ou une organisation à but politique partisan, aux paliers fédéral ou provincial; et de favoriser ou de contrecarrer une option à un référendum fédéral ou provincial.

La Loi devrait également obliger le directeur général des élections à accorder un congé à un employé quand il estime que ce dernier ne compromettrait pas son utilité en participant au processus électoral.

7.14 Droit de grève des employés d'Élections Canada

Les employés d'Élections Canada ont le droit de grève en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, sauf ceux dont les postes sont exclus de la négociation collective et ceux qui occupent des « postes désignés » en vertu de cette loi. L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises* (1996), recommandait que cette loi soit modifiée de manière à retirer le droit de grève aux employés d'Élections Canada. Nous réitérons ici cette recommandation.

L'importance du droit de grève et les avantages collectifs qui ont été obtenus en partie grâce à ce droit sont reconnus depuis longtemps au Canada. L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale* soulignait cependant que des grèves légales pourraient avoir des répercussions sérieuses sur le processus électoral.

Il existe deux cas où la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* prévoit la suspension du droit de grève pour des fonctionnaires.

D'une part, si le gouverneur en conseil estime qu'une grève entamée après la dissolution du Parlement et le déclenchement d'une élection générale est, ou serait, préjudiciable à l'intérêt national, il peut suspendre le droit de grève des employés concernés jusqu'au 21e jour suivant la date fixée pour le retour des brefs.

D'autre part, il est interdit aux personnes qui occupent des « postes désignés » de faire la grève. Ces postes sont désignés par la Commission des relations de travail dans la fonction publique en vertu de l'article 78.1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et se rapportent à la sécurité du public. En général, le syndicat et l'employeur déterminent par négociation quels sont les postes qui répondent aux critères, mais cette loi prévoit aussi un processus permettant de déterminer les postes en l'absence d'une entente. Actuellement tous les postes à Élections Canada sont des postes désignés en période d'élection générale ou de référendum, mais seuls certains postes le sont en période d'élection partielle.

Habituellement, le Parlement peut ordonner l'arrêt d'une grève par voie législative, mais cela est exclu après la dissolution du Parlement pour une élection générale.

Aucun de ces mécanismes ne devrait être considéré comme adéquat relativement au mandat démocratique du Bureau du directeur général des élections parce qu'ils sont soit indûment réactifs et lents dans le contexte de scrutins (en particulier dans le cas d'une suspension par le gouverneur en conseil), soit inapplicables (loi dans le contexte d'une élection générale), soit insuffisants (postes désignés).

L'approche actuelle, qui élimine la menace de grève légale seulement durant une campagne électorale, ne reflète pas la réalité des activités électorales.

Le succès de la conduite d'un scrutin ne dépend pas uniquement de ce qui se fait en période électorale; il faut aussi d'importants préparatifs : acquisition du matériel, mise à jour des systèmes, dotation et formation du personnel, formation des directeurs du scrutin et de leurs adjoints, établissement de plans de communications et mobilisation d'effectifs importants en vue de desservir une population multiculturelle et géographiquement dispersée. Ces préparatifs pourraient être perturbés par une grève légale.

En outre, des élections générales, des référendums et bon nombre d'élections partielles peuvent être déclenchés en tout temps et sans préavis. Le Bureau du directeur général des élections doit donc être prêt en permanence, mais cet état de préparation aux scrutins ne peut être maintenu entre les scrutins si une grève est en cours.

L'exemption actuelle applicable en période électorale est insuffisante en soi. Si un scrutin était déclenché pendant une grève légale, suspendant la grève pour les postes désignés, il serait difficile, sinon impossible d'assurer que les opérations reprennent leurs cours normal à l'intérieur des délais serrés d'un scrutin. En outre, il ne serait pas souhaitable de conduire une élection dans le climat survolté d'un conflit de travail.

Le seul moyen efficace de garantir qu'une grève ne viendra pas ébranler le fondement sociodémocratique des relations de travail modernes consiste à retirer le droit de grève, par voie législative, aux employés du Bureau du directeur général des élections.

Une telle mesure ne porterait pas préjudice au droit des employés de récolter le fruit des moyens de pression utilisés par leur syndicat. Elle leur interdirait de participer physiquement à une grève, mais ne les empêcherait aucunement d'appuyer leurs collègues syndiqués par d'autres moyens, notamment financiers. Cette interdiction aurait fondamentalement pour effet d'empêcher que le processus démocratique ne devienne un outil de négociation. Comme le signalait l'annexe de 1996, le personnel des organismes électoraux du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Colombie-Britannique n'ont pas le droit de grève.

Recommandation : La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait interdire la grève aux employés du Bureau du directeur général des élections du Canada.

Partie 8

Élargir le champ d'application de la *Loi électorale du Canada*

Partie 8 : Élargir le champ d'application de la *Loi électorale du Canada*

Tous les événements déterminants d'une élection ne se produisent pas durant la période électorale de 36 jours. Ainsi, les partis politiques ont une activité constante et peuvent recueillir des montants appréciables en dehors de cette période. Par ailleurs, les campagnes d'investiture peuvent avoir lieu bien avant l'élection. Pourtant, la raison d'être de ces campagnes est de choisir des candidats en vue du scrutin.

Les recommandations de la présente partie visent à élargir l'application de certaines dispositions de la *Loi électorale du Canada* à d'autres éléments qui sont intimement liés aux élections, bien qu'ils se situent en dehors des campagnes électorales. Nous recommandons ainsi d'élargir les obligations en matière de divulgation aux fiducies établies principalement à des fins électorales, aux associations de circonscription ainsi qu'aux campagnes d'investiture et de direction des partis – autant d'éléments si intimement liés aux élections que la divulgation s'impose, au nom du droit du public de savoir et dans l'intérêt d'un vote éclairé.

Dans le même ordre d'idées, étant donné que les partis et les associations de circonscription peuvent utiliser des fonds qui ont pu venir indirectement de sources publiques pour les campagnes d'investiture et de direction, nous recommandons également que les principes régissant les excédents des candidats aux élections s'appliquent aux aspirants à l'investiture ou à la direction des partis.

8.1 Élargir le champ d'application des obligations de divulgation

La *Loi électorale du Canada* prévoit des obligations de divulgation financière depuis son entrée en vigueur en 1874. Les agents officiels étaient alors tenus de déposer un état des dépenses électorales. La Loi a évolué au fil des ans, à mesure qu'on prenait conscience de l'importance de la divulgation. L'obligation de produire un état détaillé des contributions, paiements, prêts, avances, dépôts ou promesses d'argent a été imposée aux agents officiels en 1908. L'obligation de divulguer les noms des donateurs a été introduite en 1920. Les partis enregistrés ont été assujettis aux obligations de divulgation en 1974 par la *Loi sur les dépenses électorales* et, en 2000, les tiers ont été soumis à un régime de divulgation des contributions utilisées à des fins de publicité électorale.

Le principe directeur minimal est qu'il faut déclarer toute transaction répondant aux deux critères suivants : la transaction doit être raisonnablement considérée comme susceptible de créer un engagement dans la politique ou les actions des candidats, ou des partis qui les soutiennent; et elle doit avoir un lien raisonnable avec le travail du Parlement. Ces critères s'appliquent aux éléments à propos desquels nous recommandons ci-après une plus grande divulgation[74].

La *Loi électorale du Canada* reconnaît déjà le principe de la divulgation de diverses façons. Le moment est venu de reconnaître que d'autres types d'opérations sont si étroitement liées au processus électoral qu'elles doivent aussi être divulguées pour qu'on puisse prétendre que le public fait un choix éclairé.

Les recommandations qui suivent portent sur des opérations qui satisfont aux deux critères énoncés plus haut : elles sont susceptibles de créer un engagement et elles ont un lien raisonnable avec le travail du Parlement.

8.1.1 Déclaration de la source originale des contributions versées à des candidats par des fiducies politiques

Les fiducies politiques reçoivent des sommes importantes. Les fonds provenant de ces fiducies peuvent constituer une partie appréciable du financement électoral d'un parti ou d'un candidat. Au nom du principe de la transparence, la source originale de ces fonds transférés devrait être divulguée.

L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises* signalait que les fiducies politiques sont devenues une source importante de soutien non identifiable pour les élections, ce qui va à l'encontre du principe de la transparence. Le rapport citait W.T. Stanbury (*L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, 1991, p. 487), qui a recommandé que toute nouvelle fiducie politique soit interdite et que celles qui existent ne

puissent accepter d'autres contributions. Reconnaissant que les fiducies établies par des partis constituent un élément du financement électoral qui échappe au regard public, *Consolider les assises* recommandait que les fiducies établies à des fins politiques soient tenues de nommer un agent, de s'enregistrer auprès du directeur général des élections et de déposer des rapports annuels vérifiés auprès de l'agent financier principal du parti et du directeur général des élections.

L'article 428 de la Loi exige que les fiducies établies par des partis enregistrés aux fins d'une élection déposent un rapport de contributions et de dépenses. Cette disposition ne s'applique qu'aux fiducies établies par un parti pour une élection. Cependant, les dons à des fonds non couverts par l'article 428 mais utilisés pour financer des activités reliées à une élection ne sont pas rendus publics, ce qui va à l'encontre du principe de la divulgation totale[75]. Un problème similaire se pose dans le cas des fiducies pour candidats visées par les alinéas 451*h*) et *i*).

Il faut étendre la portée des dispositions de la Loi qui régissent les fiducies politiques. Ces dispositions devraient englober non seulement les fiducies qu'un « parti enregistré constitue [...] pour une élection » mais aussi « les fiducies et autres entités qui ont comme fonction principale le financement de toute activité liée à une élection ». En outre, conformément au principe de la transparence, la définition devrait englober toute fiducie établie principalement pour le financement d'un aspirant à la direction ou à l'investiture d'un parti.

Recommandation : La définition de fiducie politique devrait comprendre toute fiducie principalement créée à des fins électorales, y compris les campagnes de direction et d'investiture.

8.1.2 Rapports des associations de circonscription

En introduisant dans la *Loi électorale du Canada*, en 2000, le régime régissant la publicité électorale des tiers, le législateur reconnaissait officiellement que les partis et les candidats ne sont pas les seuls intervenants dans les élections modernes. Le rôle et l'impact importants de la publicité des tiers en période électorale justifiaient cette mesure. Nous recommandons ailleurs dans ce rapport que les partis admissibles soient plus complètement assujettis au régime actuel de droits et d'obligations en matière de rapports. De la même façon, le moment est venu de reconnaître qu'il reste une catégorie d'intervenants électoraux dont l'impact politique n'est pas encore pleinement pris en considération dans la Loi, soit les associations de circonscription, qui existent pour des raisons politiques et remplissent un rôle important. La Loi leur confère déjà des droits (notamment celui de transférer des fonds aux partis et aux candidats) et elles reçoivent des fonds publics (par le biais des fonds excédentaires des candidats). Mais elles ne sont que partiellement assujetties aux obligations de divulgation[76].

Les associations de circonscription jouent un rôle important dans le processus électoral. Elles peuvent financer les activités du candidat avant l'émission des brefs, recueillir des fonds entre les élections sans émettre de reçus et recevoir des excédents électoraux (dont une part provient des fonds publics) importants des candidats. L'annexe de 1996 signalait que les dirigeants des partis nationaux savent souvent peu de chose des finances des associations locales. Celles-ci ne sont pas tenues, au niveau fédéral, de s'enregistrer ni de divulguer leurs activités financières, bien qu'elles soient obligées de le faire au niveau provincial, dans certaines provinces (Ontario, Québec, Alberta, Colombie-Britannique, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick).

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) et le Comité spécial sur la réforme électorale ont tous deux relevé des lacunes appréciables dans l'information mise à la disposition du public sur les opérations des associations locales[77].

La Loi exige que les rapports financiers des partis enregistrés et les rapports de campagne des candidats précisent les nom et adresse de tous ceux qui ont versé plus de 200 $ lorsque l'association locale a transféré des dons à la campagne d'un candidat (al. 424(2)*c*) et 451(2)*h*)). Lorsqu'il est impossible d'identifier expressément le donateur, comme dans le cas de contributions regroupées dans une fiducie ou une association, le candidat doit divulguer l'identité de tous les donateurs d'une fiducie ou d'une association qui ont versé plus de 200 $ depuis la dernière élection.

Ces dispositions reconnaissent les associations de circonscription, mais seulement dans le contexte de la transmission directe de contributions à des partis et à des candidats. Pourtant, l'association de circonscription est un mécanisme politique important pour le soutien des candidats ou des aspirants candidats entre les élections et pour le fonctionnement des partis au niveau local. Les principes en vertu desquels les partis doivent produire des rapports financiers annuels valent aussi pour les associations locales. Tant que les associations ne seront pas tenues de s'enregistrer et de produire des rapports financiers, une partie du financement à la disposition des partis et des candidats peut rester occultée. Tout régime à divulgation partielle permet des opérations qui échappent au regard public et vont à l'encontre d'un des principes fondamentaux de la Loi.

Cette recommandation a été faite, sous une forme semblable, dans *Consolider les assises.*

Recommandation : Toute association de circonscription liée à un parti tenu de produire des rapports en vertu de la Loi devrait, si elle effectue des opérations financières, être soumise à des obligations de déclaration.

La personne nommée par l'association pour encaisser ou débourser l'argent serait tenue de faire rapport de ces opérations tous les ans au directeur général des élections.

8.1.3 Rapports financiers des aspirants à l'investiture d'un parti

Si la majeure partie du financement des élections est maintenant déclarée et rendue publique, les sources de financement de ceux qui postulent l'investiture d'un parti dans une circonscription n'ont pas à être déclarées.

Le choix d'un candidat est évidemment un élément clé du processus électoral. Les dons versés à la personne choisie par le parti le mieux placé pour gagner l'élection constituent en réalité des contributions non divulguées. Quoi qu'il en soit, les candidats jouent un rôle actif dans le processus électoral et toute influence financière susceptible de s'exercer sur eux devrait être connue[78].

Pour assurer une vraie transparence dans le financement des élections, la Loi doit garantir la transparence à toutes les étapes du processus menant à l'élection d'un député. Il ne semble y avoir aucune raison d'exiger la déclaration des sources de financement des aspirants qui ont perdu. Cependant, les contributions et les dépenses du candidat choisi par le parti devraient être déclarées après la désignation du candidat et la confirmation de sa candidature. Les fonds excédentaires devraient être traités de la même façon que les excédents de campagne, c'est-à-dire transmis à l'association locale ou au parti enregistré[79].

Il y a lieu de se demander, par ailleurs, s'il conviendrait de plafonner les dépenses d'investiture. Actuellement, la Loi ne limite que les dépenses pour les avis d'assemblées d'investiture tenues en période électorale, dépenses qui ne doivent pas dépasser 1 % du plafond des dépenses imposé aux candidats dans la circonscription à l'élection antérieure.

Comme les dépenses d'investiture ne sont pas plafonnées, le fait d'engager des dépenses abusives pour des assemblées d'investiture pourrait nuire à l'objectif des plafonds et miner le principe d'équité. Non seulement les candidats peuvent-ils profiter des retombées éventuelles de ces dépenses sur leur campagne électorale, mais l'absence de réglementation des dépenses d'investiture donne aussi l'avantage aux candidats dotés des ressources financières les plus importantes. Puisque l'obtention de l'investiture d'un parti est le premier défi à relever pour un candidat, il convient de réduire au minimum les obstacles inutiles à la participation au processus d'investiture.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé que les dépenses de campagne d'investiture soient plafonnées, que ces limites constituent des seuils maximaux et que tout parti pourrait choisir de se fixer un plafond plus bas.

Recommandations : Les contributions reçues et les dépenses engagées par un aspirant à l'investiture d'un parti devraient être déclarées et publiées de la même manière que les contributions et dépenses d'un candidat aux élections.

Pour ce rapport, le candidat devrait être soumis à la même date limite que pour le rapport de campagne électorale et avoir le même droit de prorogation.

Les plafonds de dépenses d'investiture devraient être établis selon l'estimation des plafonds de dépenses d'élection calculée chaque année en vertu de l'article 442.

8.1.4 Rapports financiers des aspirants à la direction d'un parti

La *Loi électorale du Canada* n'exige pas de déclaration financière de la part des aspirants à la direction d'un parti. Les campagnes de direction sont considérées comme des questions privées et ne sont donc régies par aucune législation. Or, le choix du chef d'un parti peut être un fait politique extrêmement important. La transparence financière dans ce cas peut être considérée comme aussi importante que pour une élection[80].

Les campagnes de direction ont toujours été traitées comme l'affaire interne d'un parti plutôt que comme une question publique. Les partis considèrent qu'ils choisissent leur chef par un processus interne et qu'ils se présentent ensuite à une élection générale comme un tout, avec un programme, un chef et ses candidats. Le chef a sans conteste une grande influence sur la réussite du parti et il compte toujours beaucoup dans le choix de l'électeur.

Par ailleurs, le financement des aspirants à la direction peut être acheminé par l'agent principal du parti et provenir des dons déductibles aux fins de l'impôt. Cependant, aucune information n'est publiée, en général, sur la répartition de ces fonds entre les aspirants.

L'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises* préconisait la divulgation en citant Stanbury : « [les campagnes de direction] supposent la collecte et le déboursement de millions de dollars et [sont] souvent financées, en partie, par des dons pour lesquels des reçus d'impôt sont délivrés » (Stanbury, 1991, p. 412)[81].

Dans son étude intitulée *Do Conventions Matter: Choosing National Party Leaders in Canada* (1995, p. 377), John Courtney écrivait : « … le moment est propice pour que l'État participe à l'établissement des règles du financement des campagnes de direction. » Courtney proposait aussi la limitation des dépenses, en soutenant que ces campagnes sont du domaine public.

C'est dans le cadre de campagnes de direction que sont choisis les futurs premiers ministres et chefs de l'opposition. Même les perdants peuvent conserver une influence au Parlement. Dans tous ces cas, l'argument en faveur de la transparence financière paraît péremptoire.

Des plafonds fixés par le Parlement devraient également être imposés pour les campagnes de direction.

Recommandation : Les contributions reçues et les dépenses effectuées par un aspirant à la direction d'un parti, qu'il soit choisi ou non, devraient être déclarées dans les quatre mois suivant l'élection du chef et publiées de la même manière que pour le rapport de campagne électorale du candidat.

8.2 Fonds excédentaires des campagnes de direction et d'investiture

En vertu du principe selon lequel un candidat ne devrait pas tirer un profit personnel d'une campagne électorale, la Loi exige que tout candidat soutenu par un parti enregistré et disposant d'un excédent de fonds à la fin de la campagne verse cet excédent au parti enregistré ou à l'association du parti dans la circonscription du candidat. Les fonds excédentaires des candidats qui ne sont pas soutenus par un parti enregistré doivent être remis au receveur général du Canada.

Ce principe n'a pas besoin d'être appliqué rigoureusement aux campagnes de direction et d'investiture dans la mesure où la question du profit personnel éventuel des aspirants est réglée par les statuts du parti. Cependant, lorsque la participation à une campagne de direction ou d'investiture est soutenue financièrement par les fonds publics, elle cesse d'être uniquement une question d'intérêt privé pour le parti. Les fonds publics ne peuvent servir au bénéfice personnel d'un participant à une telle campagne.

Les fonds publics peuvent parvenir jusqu'aux aspirants lorsque les partis ou les associations locales leur versent des contributions provenant de fonds pour lesquels des reçus d'impôt ont été émis. Une fois qu'un aspirant choisit de recevoir de telles contributions, il devrait être tenu de remettre tout excédent résultant de la course, de la même façon que les excédents sont traités après la campagne d'un candidat. Si un candidat reçoit des fonds pour lesquels un reçu officiel a été émis, tout son financement est assujetti à cette obligation. Sinon, il peut s'avérer difficile de déterminer si les dépenses sont payées à même des fonds publics ou privés.

Recommandation : Lorsqu'un participant à une campagne de direction ou d'investiture reçoit des contributions ayant donné lieu à des reçus d'impôt, il doit remettre tout excédent après la campagne à son parti, dans le cas d'une campagne de direction; ou, dans le cas d'une campagne d'investiture, à son parti ou à son association de circonscription.

Annexes

Annexe 1

Effet projeté de l'abaissement du seuil pour le remboursement des candidats, d'après l'élection générale de novembre 2000

Parti politique	Remboursements réels avec le seuil actuel de 15 %[1]	Scénario de remboursement avec le seuil recommandé de 5 %[2]	Écart
	B ($)	A ($)	A - B ($)
Aucune appartenance	43 456	51 732	8 276
Bloc Québécois	2 128 027	2 163 384	35 357
Indépendant	–	22 794	22 794
l'Alliance réformiste conservatrice canadienne	4 130 945	4 541 156	410 211
Le Parti Vert du Canada	–	24 363	24 363
Nouveau Parti Démocratique	1 162 085	1 727 618	565 532
Parti action canadienne	–	–	–
Parti communiste du Canada	–	–	–
Parti de la loi naturelle du Canada	–	–	–
Parti libéral du Canada	6 914 592	7 003 372	88 780
Parti Marijuana	–	–	–
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	–	–	–
Parti progressiste-conservateur du Canada	1 513 455	2 195 692	682 237
Total	**15 892 560**	**17 730 111**	**1 837 551**

[1] Selon le paragraphe 464(1) de la *Loi électorale du Canada*, un candidat doit obtenir au moins 15 % des votes valides exprimés dans sa circonscription pour avoir droit au remboursement partiel de ses dépenses électorales.

[2] Montants qui auraient été versés si le seuil d'admissibilité avait été fixé à 5 %, comme le recommande le directeur général des élections du Canada.

Annexe 2

Les statuts de parti selon les recommandations de ce rapport

Résumé

Une formation politique qui demande un statut de parti au directeur général des élections devient un parti admissible lorsqu'elle satisfait aux exigences administratives prévues à l'article 366.

Un parti admissible qui satisfait par la suite aux exigences d'enregistrement devient alors un parti enregistré.

Un parti enregistré qui ne répond plus aux exigences d'enregistrement, mais qui satisfait toujours aux exigences d'admissibilité, devient un parti admissible.

Un parti enregistré ou admissible qui ne satisfait ni aux exigences d'enregistrement ni à celles d'admissibilité perd son statut de parti aux termes de la Loi.

Tableau explicatif

1. La formation politique demande un statut de parti au directeur général des élections et satisfait aux exigences administratives de l'article 366 (nom, dirigeants, renseignements administratifs, signatures d'électeurs, etc.)

   Statut : parti admissible

   Droits et obligations :
   - nom réservé tant qu'il demeure un parti admissible ou enregistré
   - obligation de déclaration financière
   - paiement des honoraires d'un vérificateur

2. Si une élection partielle est déclenchée et que le parti y soutient un candidat

   Statut : parti admissible

   Droits et obligations :
   - plafond des dépenses du parti
   - droits de participation politique (nom sur le bulletin, accès aux listes, excédent du candidat)
   - obligation de produire un rapport d'élection
   - paiement des honoraires d'un vérificateur

3. À la prochaine élection générale

a) Le parti soutient au moins 50 candidats

Statut : parti enregistré

Droits et obligations :
- plafonds de dépenses
- possibilité d'émettre des reçus d'impôt pour les contributions reçues depuis l'enregistrement du parti ou l'élection générale précédente, si l'élection est plus récente que l'enregistrement
- droits de radiodiffusion
- remboursement de dépenses électorales
- droits de participation politique
- paiement des honoraires d'un vérificateur

b) Le parti soutient entre 1 et 49 candidats

Statut : parti admissible

Droits et obligations :
- plafonds de dépenses
- droits de participation politique
- paiement des honoraires d'un vérificateur

c) Le parti ne soutient aucun candidat

Statut : perte du statut de parti

Droits et obligations :
- obligation de produire un dernier rapport
- paiement des honoraires d'un vérificateur
- tâches liées à la liquidation (qui peut être reportée)

Annexe 3

Sommaire des contributions versées aux candidats, par appartenance politique – 37e élection générale[1]

Parti politique	Contributions de 7 500 $ ou moins		Contributions de 7 501 $ ou plus[2]		Total	
	Nombre	Valeur ($)	Nombre	Valeur ($)	Nombre	Valeur ($)
Aucune appartenance	2 113	255 825	1	9 731	2 114	265 556
Bloc Québécois	10 740	2 237 087	89	1 662 810	10 829	3 899 897
Indépendant	320	74 904	2	18 398	322	93 302
l'Alliance réformiste conservatrice canadienne	33 046	7 011 353	118	2 179 711	33 164	9 191 065
Le Parti Vert du Canada	1 129	207 609	1	10 000	1 130	217 609
Nouveau Parti Démocratique	13 910	3 243 317	78	1 451 015	13 988	4 694 332
Parti action canadienne	465	213 207	3	48 834	468	262 041
Parti communiste du Canada	141	23 224	–	–	141	23 224
Parti de la loi naturelle du Canada	31	7 124	–	–	31	7 124
Parti libéral du Canada	28 530	9 939 550	239	5 265 856	28 769	15 205 406
Parti Marijuana	45	9 276	–	–	45	9 276
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	49	10 771	–	–	49	10 771
Parti progressiste-conservateur du Canada	13 590	3 257 723	54	820 248	13 644	4 077 971
Total	**104 109**	**26 490 971**	**585**	**11 466 602**	**104 694**	**37 957 574**

[1]Selon les données disponibles au 26 octobre 2001

[2]Comprend les contributions provenant des associations de circonscription et des partis politiques.

Annexe 4

Sommaire des contributions, par parti politique enregistré – année financière 2000

Parti politique enregistré	Contributions de 50 000 $ ou moins		Contributions de 50 001 $ ou plus		Total	
	Nombre	Valeur ($)	Nombre	Valeur ($)	Nombre	Valeur ($)
Bloc Québécois	20 632	2 093 352	1	166 400	20 633	2 259 752
l'Alliance réformiste conservatrice canadienne	266 698	17 745 473	22	1 895 533	266 720	19 641 006
Nouveau Parti Démocratique	57 926	6 782 827	8	2 195 309	57 934	8 978 136
Parti action canadienne	198	51 477	–	–	198	51 477
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	284	163 653	–	–	284	163 653
Parti de la loi naturelle du Canada	221	82 203	–	–	221	82 203
Parti libéral du Canada	42 323	17 428 359	25	2 639 461	42 348	20 067 820
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	66	28 885	–	–	66	28 885
Parti progressiste-conservateur du Canada	14 771	5 147 537	6	474 157	14 777	5 621 694
Total	**403 119**	**49 523 766**	**62**	**7 370 860**	**403 181**	**56 894 626**

Résumé des recommandations du directeur général des élections au Parlement

Partie 1 : Un processus électoral plus accessible et plus efficace

Chapitre 1 : Pour assurer l'inscription de chaque électeur

Recommandations concernant le processus d'inscription:

Attestation d'admissibilité signée pour l'inscription au Registre national des électeurs

Une attestation d'admissibilité portant la signature de l'électeur ne devrait plus être nécessaire pour l'inscription dans le registre, étant donné que :

- l'attestation signée n'est pas la seule méthode fiable d'établissement de l'admissibilité;
- l'électeur, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, peut déjà s'inscrire sur une liste électorale (et donc, indirectement, au registre) sans devoir présenter d'attestation portant sa signature;
- l'obligation de présenter une attestation signée pour s'inscrire directement dans le registre constitue un obstacle important à l'inscription par d'autres moyens de communication et par les méthodes de mise à jour du registre prescrites par la Loi.

Cette modification maximiserait la capacité de l'électeur de s'inscrire – notamment en ligne, dans la mesure où il existerait une autre forme de preuve suffisamment fiable.

En outre, nous recommandons de retirer du paragraphe 48(2) de la Loi l'obligation pour l'électeur qui désire s'inscrire de confirmer par écrit les renseignements fournis au directeur général des élections à partir d'autres sources que celles prévues à l'article 46. La disposition devrait permettre d'autres méthodes de confirmation.

Il faut souligner que cette recommandation n'a pas pour objet de supprimer la nécessité d'une preuve d'admissibilité, ni d'une attestation signée ou d'une confirmation écrite en toute circonstance. Elle vise à assouplir le processus d'inscription en permettant que l'admissibilité soit attestée ou confirmée par une variété de méthodes suffisamment fiables. On faciliterait ainsi l'inscription des électeurs sans compromettre la fiabilité des renseignements afférents.

Révision du registre à l'initiative du directeur général des élections

Pour que le directeur général des élections soit mieux apte à maintenir l'intégrité du registre, la *Loi électorale du Canada* devrait l'autoriser à prendre des initiatives pour vérifier, corriger et mettre à jour le registre et autoriser les directeurs du scrutin et d'autres personnes à prendre de telles initiatives entre les scrutins, à sa demande.

Recommandations concernant les listes électorales

Avis de confirmation (carte d'information de l'électeur)

Il faudrait assouplir les dispositions législatives actuelles prévoyant qui doit envoyer les avis de confirmation aux électeurs et de quelle façon. Cependant, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

Pour ce faire, l'article 95 devrait stipuler que, dans les meilleurs délais après la délivrance du bref, mais au plus tard le 24^{e} jour précédant le jour du scrutin, le directeur général des élections doit faire envoyer un avis de confirmation d'inscription à tout électeur dont le nom figure sur une liste électorale préliminaire (sous réserve des exceptions actuelles).

Le directeur général des élections devrait aussi être tenu de faire parvenir à tout ménage ou électeur inscrit les renseignements nécessaires pour leur permettre de voter (tels qu'établis au par. 95(2)). Il faudrait exiger que ces renseignements soient envoyés dans les meilleurs délais, mais au plus tard à une date précise avant le vote par anticipation. Ainsi, le directeur général des élections pourra décider à qui il incombera d'envoyer les renseignements requis en fonction des ressources administratives et des circonstances. Toutefois, la Loi devrait continuer de préciser quels renseignements il faut envoyer et quand.

On devrait aussi laisser à la discrétion du directeur général des élections le soin d'établir s'il y a lieu d'envoyer ces renseignements dans un ou plusieurs avis, selon les circonstances. (Par exemple, la pratique pourrait être différente pour une élection partielle et pour une élection générale.) La forme des avis devrait aussi être établie par le directeur général des élections (comme la Loi le prévoit déjà).

D'autre part, la Loi devrait continuer de stipuler que tout électeur inscrit pendant la période électorale doit recevoir l'avis de confirmation d'inscription et les renseignements sur le vote de la manière établie par le directeur général des élections.

Autorisation aux directeurs du scrutin de mettre à jour les listes en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections

L'article 101 devrait stipuler expressément que les directeurs du scrutin peuvent mettre à jour la liste électorale en ajoutant ou en supprimant des noms d'électeurs, ou en apportant d'autres changements, en fonction des renseignements reçus du directeur général des élections.

Changements d'adresse d'une circonscription à une autre

Le paragraphe 101(6) devrait être modifié de façon à permettre aux directeurs du scrutin de consigner les changements d'adresse dans les cas où l'électeur déménage d'une autre circonscription.

Preuve d'identité jointe à la demande de changement d'adresse

Les alinéas 101(1)*a*) et *b*) devraient être modifiés de manière à prévoir que, lorsque l'électeur ou un autre électeur domicilié à la même adresse demande que son nom soit ajouté à la liste électorale préliminaire, une preuve d'identité ne soit pas exigée si la demande est présentée à un fonctionnaire électoral au domicile de l'électeur. L'électeur qui demande le changement devra quand même remplir le formulaire d'inscription prescrit et établir que l'électeur en cause a le droit d'être inscrit.

Pouvoir du scrutateur de vérifier l'admissibilité

L'article 144 devrait conférer le pouvoir d'exiger qu'un électeur éventuel confirme par écrit, sous la forme d'un affidavit ou d'une déclaration solennelle, son admissibilité à voter, lorsque le scrutateur, le greffier du scrutin, le candidat ou le représentant du candidat a un doute raisonnable à cet égard.

Chapitre 2 : Pour que chaque vote compte

Même nom sur un bulletin de vote

L'article 117 de la Loi devrait spécifier que lorsque au moins deux candidats portent le même nom, l'ordre dans lequel ils apparaissent sur le bulletin de vote est déterminé par tirage au sort, conformément à la pratique adoptée dans le passé par les directeurs du scrutin. Cette règle s'appliquerait à tous les candidats, qu'ils soient soutenus ou non par un parti.

Faculté de refuser un bulletin de vote

La *Loi électorale du Canada* devrait prévoir un mécanisme pour que l'électeur puisse refuser son bulletin de vote et que ce refus soit consigné et publié dans les résultats officiels du scrutin, dans le respect du secret du vote.

Date limite pour l'obtention d'un certificat de transfert

L'article 159 de la Loi ne devrait imposer aucun délai à l'électeur qui demande un certificat de transfert relatif à l'accessibilité de plain-pied. Le fait de supprimer le délai actuel ne créera pas de charge administrative excessive, mais reconnaîtra davantage le droit constitutionnel de chacun de participer au processus de vote et sera conforme à la pratique définie à l'article 158.

Période pour voter en vertu des Règles électorales spéciales

L'article 232 de la Loi devrait stipuler que la période durant laquelle un électeur peut demander un bulletin de vote spécial, en vertu de la section 4 de la partie 11, commence à la date que fixe le directeur général des élections et qui doit être aussi rapprochée que possible de la délivrance des brefs.

Exigence d'un affidavit lorsque quelqu'un d'autre a voté sous le nom d'un électeur

L'électeur qui se présente pour voter, mais qui est inscrit sur la liste électorale comme ayant déjà voté, devrait être autorisé à voter après avoir signé un affidavit ou une déclaration solennelle en présence du scrutateur.

Partie 2 : Une accessibilité accrue pour les candidats et les partis politiques

Chapitre 1 : La participation des candidats

Signatures des électeurs qui proposent un candidat

Pour alléger le fardeau administratif des candidats éventuels, l'obligation de recueillir 100 (ou 50) signatures d'électeurs admissibles devrait être supprimée.

Obligation pour le témoin de déposer l'acte de candidature et de prêter serment

La personne qui désire se porter candidat devrait être autorisée à déposer son acte de candidature elle-même. On devrait cesser d'exiger que le témoin du consentement du candidat dépose l'acte de candidature et prête serment devant le directeur du scrutin.

Cette modification assurerait une pratique législative uniforme, que l'acte soit déposé en main propre ou par voie électronique.

Déclaration sous serment du candidat

Le candidat éventuel ne devrait plus être tenu de faire une déclaration sous serment attestant qu'il consent à la candidature. Par ailleurs, la Loi devrait contenir une disposition interdisant toute déclaration fausse ou trompeuse dans un acte de candidature.

Délai pour la confirmation des candidatures

Les directeurs du scrutin devraient être tenus de terminer la vérification des actes de candidature au plus tard à la clôture des candidatures, le 21^{e} jour avant le jour du scrutin.

Cautionnement du candidat

La Loi devrait obliger le candidat à verser son cautionnement en espèces ou sous forme de chèque certifié, de mandat ou d'une autre garantie de fonds autorisée par le directeur général des élections.

Dépôt du cautionnement du candidat par le parti

La Loi devrait permettre à un parti politique, quand le directeur général des élections est convaincu qu'un processus administratif adéquat est en place, de verser le cautionnement des candidats qu'il soutient au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Corollairement, le paragraphe 67(4) de la Loi devrait stipuler qu'il n'est pas nécessaire de joindre le cautionnement à l'acte de candidature lorsque le directeur du scrutin est convaincu que le parti qui soutient le candidat a versé le cautionnement directement au receveur général du Canada par l'entremise du directeur général des élections.

Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature, y compris pour le motif que le dépôt requis n'a pas été versé.

Dépôt par le parti de la déclaration du chef attestant qu'il soutient un candidat

Les partis devraient être autorisés à confirmer par écrit au directeur général des élections le nom complet, l'adresse et le nombre des candidats qu'ils soutiennent, et le directeur du scrutin devrait pouvoir accepter un acte de candidature s'il est convaincu que le directeur général des élections a reçu une lettre de soutien du parti pour ce candidat. Pour prévenir les éventuels malentendus ou erreurs de transmission, la Loi devrait également obliger le directeur du scrutin à consulter le directeur général des élections avant de refuser toute candidature présentée par un parti, y compris pour le motif que le candidat n'a pas le soutien du chef du parti.

Chances égales de se porter candidat

Le droit à un congé sans solde pour se porter candidat à une élection fédérale devrait être étendu à tous les employés, qu'ils soient engagés en vertu d'une loi fédérale, provinciale ou territoriale. Cette disposition ne devrait pas empêcher un employeur d'accorder un congé payé. Comme il pourrait exister des situations où l'absence d'un employé nuirait sérieusement aux activités de l'employeur, la Loi devrait prévoir des exceptions ainsi qu'un mécanisme servant à déterminer, en cas de litige, les répercussions d'une absence. La *Loi électorale* du Manitoba prévoit un tel mécanisme.

Chapitre 2 : La participation des partis

Le statut de parti admissible

La *Loi électorale du Canada* ne devrait prévoir que deux types de partis politiques, soit les partis admissibles et les partis enregistrés.

La définition de parti admissible devrait inclure toutes les organisations qui existent à titre de partis politiques, qui satisfont aux exigences administratives concernant l'existence et la structure des partis aux termes de l'article 366 et qui soutiennent, à une élection générale, entre 1 et 49 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Un parti enregistré serait tout parti qui, à une élection générale, présente au moins 50 candidats confirmés à la Chambre des communes.

Tous les partis admissibles et enregistrés devraient avoir les mêmes droits et obligations, sauf pour la répartition de ressources restreintes, et devraient notamment avoir les mêmes obligations de déclaration.

Les plafonds de dépenses des partis admissibles seraient établis de la même manière que ceux des partis enregistrés.

Le statut de parti admissible resterait inchangé entre une élection générale et la clôture des candidatures à l'élection générale suivante, comme c'est le cas actuellement pour les partis enregistrés.

Un parti enregistré qui, à une élection générale ultérieure, ne présenterait que 1 à 49 candidats confirmés aurait de nouveau le statut de parti admissible et conserverait les droits et obligations d'un parti admissible, notamment les obligations en matière de déclaration.

Un parti enregistré ou admissible qui n'aurait pas réussi à présenter au moins un candidat confirmé avant la clôture des candidatures à une élection générale perdrait son statut de parti et deviendrait un tiers.

Pour éviter qu'une formation perde son statut de parti à cause de circonstances temporaires, tout parti qui aurait perdu son statut de parti admissible faute d'avoir présenté le nombre requis de candidats à une élection générale pourrait conserver son nom en informant le directeur général des élections de son intention de présenter au moins un candidat à la prochaine élection générale. Cela éviterait le dédoublement d'efforts qui surviendrait si le parti devait repartir à neuf et fournir au directeur général des élections une preuve suffisante de son statut de parti. Si, à l'élection générale suivante, il ne réussissait pas à présenter le nombre requis de candidats, il perdrait son statut de parti. Pendant cette période, le parti devrait demeurer assujetti à ses obligations de déclaration.

La catégorie des partis « suspendus » serait éliminée de façon à simplifier la Loi.

Le parti politique qui désire cesser d'être traité comme un parti en vertu de la Loi pourrait renoncer à ce statut. Il aurait alors à présenter un rapport final.

La distribution des listes électorales

Les articles 45 et 109 devraient donner aux partis admissibles les mêmes droits qu'aux partis enregistrés en ce qui concerne l'accès aux listes électorales annuelles et définitives, et prévoir la distribution de la liste d'une circonscription à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente.

Partie 3 : L'utilisation des fonds publics pour favoriser l'accès au processus électoral et la vérification des comptes

Chapitre 1 : Les fonds publics et l'accès au processus électoral

Seuil d'admissibilité au remboursement des candidats

Pour les candidats, le seuil d'admissibilité au remboursement devrait être fixé à 5 % des votes validement exprimés dans leur circonscription.

Reçus officiels des partis enregistrés pour les contributions antérieures à l'enregistrement

Un parti qui obtient le statut de parti enregistré pour une élection générale devrait pouvoir émettre des reçus officiels pour les contributions qui sont reçues soit à partir de la date où le directeur général des élections a accepté sa demande d'enregistrement, soit à partir de la dernière élection générale si la date de l'élection est postérieure à la date de l'acceptation.

Fonds excédentaires des candidats indépendants

Les fonds excédentaires versés au receveur général du Canada par un candidat indépendant devraient être remboursables à ce dernier s'il est candidat indépendant à la prochaine élection générale ou à une élection partielle.

Chapitre 2 : Les fonds publics et la vérification des comptes

Vérificateur auprès de plus d'un candidat

Il faudrait modifier l'article 85.1 de manière à dissiper toute confusion au sujet de la possibilité pour un vérificateur d'être au service de plus d'un candidat dans quelque circonscription que ce soit. Il s'agirait de reformuler la disposition en faisant référence uniquement à la possibilité pour une personne d'être agent officiel là où son associé a été nommé vérificateur.

Abolition de l'exigence de rapport sans réserve pour le paiement des honoraires du vérificateur

Le paiement sur les fonds publics d'une partie des honoraires d'un vérificateur ne devrait pas dépendre de la présentation d'un rapport sans réserve par le vérificateur.

Montant des honoraires du vérificateur du candidat payés sur les fonds publics

Le montant des honoraires du vérificateur payés sur les fonds publics devrait être basé sur l'ensemble des dépenses (al. 451(2)*a*) à *e*)) que le vérificateur doit examiner pour s'acquitter de son mandat aux termes de l'article 453.

Les paiements minimal et maximal devraient être indexés à l'inflation.

Paiement sur les fonds publics d'une portion des honoraires du vérificateur du parti

La Loi devrait prévoir le paiement de 75 % des honoraires du vérificateur d'un parti enregistré pour les états financiers exigés par la Loi, sous réserve d'un certain plafond. Ce plafond pourrait être fixé à 18 000 $ pour le rapport financier, et à 15 000 $ pour le compte de dépenses électorales. Les plafonds devraient être indexés à l'inflation.

Partie 4 : Une concurrence plus équitable – La radiodiffusion

Dissociation des régimes de temps payant et de temps gratuit

Le droit d'un parti à du temps d'antenne gratuit ne devrait pas dépendre de son droit à du temps d'antenne payant.

Limitation des droits de temps d'antenne gratuit aux partis enregistrés

Seuls les partis enregistrés devraient avoir droit à du temps d'antenne gratuit.

Régime de temps gratuit

La *Loi électorale du Canada* devrait obliger toutes les stations de télévision (et non seulement les réseaux) qui diffusent des émissions de nouvelles ou d'affaires publiques, toutes les stations de radio présentant des émissions parlées et des nouvelles ainsi que tous les services de télévision spécialisée axés sur les nouvelles ou les affaires publiques à libérer sans frais une période de 60 minutes, divisée à parts égales entre tous les partis enregistrés qui le demandent.

La Loi ne devrait pas préciser la période pendant laquelle le temps gratuit doit être libéré ni la durée des messages diffusés.

La Loi devrait préciser que l'utilisation du temps gratuit doit être répartie de façon raisonnablement égale durant la période électorale pour éviter que des partis tentent d'utiliser tout leur temps gratuit durant la dernière semaine de l'élection.

Pour faciliter la participation des partis admissibles à ce processus, le temps gratuit ne devrait être permis qu'après la clôture des candidatures, de façon à permettre une nouvelle répartition au cas où un parti admissible n'obtiendrait pas le statut de parti enregistré ou qu'un parti enregistré ne conserverait pas son statut.

Régime de temps payant

La Loi devrait permettre à chaque parti enregistré d'acheter un maximum de 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas à chaque station, pourvu qu'il respecte son plafond de dépenses.

Les partis enregistrés devraient pouvoir choisir le moment d'utilisation de leur temps d'antenne payant, même si cela entraîne le déplacement de publicités commerciales régulières (comme le veut le système actuel).

Les partis enregistrés seraient tenus d'aviser les stations de leurs intentions de diffusion dans les dix jours suivant la délivrance des brefs (comme le veut le système actuel).

Chaque station aurait un maximum de 300 minutes de temps payant à libérer pour l'ensemble des partis. Si le nombre de partis demandant à acheter du temps payant au taux unitaire le plus bas obligeait la station à libérer plus de 300 minutes, celle-ci devrait pouvoir réduire au *pro rata* le temps demandé par chaque parti. Les différends seraient réglés par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

L'arbitre en matière de radiodiffusion devrait également être autorisé à régler les différends relatifs à l'achat de créneaux précis.

Le taux de vente du temps d'antenne prévu par la Loi devrait s'appuyer sur le concept du « taux unitaire le plus bas » pour éliminer l'incertitude découlant de l'expression « même temps » utilisée dans la Loi actuelle.

Les partis enregistrés qui souhaiteraient acheter plus de 100 minutes de temps payant et les partis admissibles qui voudraient acheter du temps payant seraient libres de le faire, au taux unitaire le plus bas, pourvu qu'ils respectent leur plafond de dépenses et que les stations consentent à vendre ce temps. L'arbitre en matière de radiodiffusion résoudrait les litiges dans le cas peu probable où un parti tenterait de dominer injustement le marché.

Sondages électoraux

Le paragraphe 326(2) devrait assujettir les médias électroniques régis par le CRTC aux mêmes exigences que les autres médias (ex. Internet) en ce qui concerne la divulgation du libellé des questions dans les sondages d'opinions politiques et la marche à suivre pour obtenir de plus amples détails sur ces sondages.

Partie 5 : La transparence dans le financement des élections

Chapitre 1 : Divulgation des renseignements financiers

Contributions destinées à dissimuler l'identité du donateur d'origine

La Loi devrait interdire toute forme de contribution faite de manière à dissimuler l'identité du donateur.

Déclaration des conditions de crédit

La Loi devrait exiger que le rapport du candidat indique toutes les conditions de chaque prêt, dont la durée et le taux d'intérêt. Les nom et adresse de tout garant devraient être divulgués dans le cas des prêts dépassant le seuil de déclaration.

Déclaration des montants transférés par des entités politiques provinciales

Tous les transferts de fonds effectués d'une entité politique provinciale à un parti enregistré ou admissible, à une association de circonscription de parti enregistré ou admissible, ou à un candidat devraient être pleinement déclarés au directeur général des élections.

Déclaration de la source des contributions indirectes faites par l'entremise d'associations de circonscription et de fiducies

Un parti ou un candidat tenu de faire rapport et touchant des contributions indirectes d'une fiducie ou d'une association de circonscription devrait être obligé de divulguer le nom et l'adresse de tous ceux qui ont fait des contributions supérieures au seuil de déclaration à la fiducie ou à l'association depuis le dernier rapport (dans le cas des rapports financiers des partis) ou depuis la dernière élection (dans le cas des candidats).

Seuil de déclaration des contributions

Pour assurer une plus large protection des renseignements personnels et encourager la participation à la vie politique, il faudrait porter à 1 075 $ le seuil de divulgation des nom et adresse pour les contributions, dans les cas où celles-ci doivent être déclarées au directeur général des élections.

Les entités qui produisent des rapports devraient toujours être obligées de tenir des dossiers détaillés des contributions indiquant les nom et adresse des donateurs ayant versé plus de 200 $.

Ces dossiers détaillés devraient être accessibles au directeur général des élections et au commissaire aux élections fédérales sur demande, et être disponibles aux fins de la Loi, notamment pour les mesures d'application prises par le commissaire aux élections fédérales. Ils n'auraient pas à être publiés ni mis à la disposition du public, sauf dans le cadre d'une poursuite par le commissaire.

Le refus de produire un dossier détaillé demandé par le directeur général des élections ou le commissaire aux élections fédérales devrait constituer une infraction.

Chapitre 2 : Rationalisation et clarification des exigences de divulgation des candidats

Non-utilité d'un compte bancaire lorsque la seule opération financière est le paiement du cautionnement

Seuls les candidats effectuant des opérations financières autres que le paiement du cautionnement devraient être tenus d'ouvrir un compte bancaire.

Le candidat et l'agent officiel devraient produire un rapport marqué « néant » lorsqu'il n'y a eu ni contributions ni dépenses électorales ou personnelles. Le cautionnement devrait être exclu de la définition de prêt, de contribution et de dépense électorale. La source du financement du cautionnement devrait être divulguée.

Témoin des déclarations de l'agent officiel, de l'agent principal et du candidat concernant le rapport

L'agent principal, l'agent officiel et le candidat ne devraient pas être tenus de signer devant témoin les déclarations concernant les rapports.

Nature de l'état des dépenses personnelles du candidat

La Loi devrait établir clairement que l'état des dépenses personnelles du candidat constitue une demande de paiement et que, s'il n'est pas présenté dans les délais prescrits, il s'agit d'une demande de paiement tardive, qui n'entache aucunement la validité du compte de campagne électorale.

Responsabilités de l'agent officiel et du candidat à l'égard du dépôt du compte de campagne et sanctions

La Loi devrait préciser qu'il incombe au candidat de présenter un compte selon les règles et qu'il appartient à l'agent officiel de l'établir.

Pièces justificatives

L'exigence relative aux pièces justificatives devrait être retirée de la section 451 et figurer dans une nouvelle section 451.1; l'absence de certaines pièces justificatives ne devrait pas entacher la validité d'un rapport.

Cependant, si les pièces justificatives présentées sont insuffisantes, le directeur général des élections devrait être autorisé à ordonner la présentation de pièces justificatives supplémentaires à l'appui des dépenses déclarées dans le rapport. Le non-respect délibéré d'un tel ordre constituerait une infraction.

Acceptation et déclaration de contributions faites après le jour du scrutin

Aucune contribution à la campagne d'un candidat ne devrait être autorisée plus de quatre mois après le jour du scrutin, sauf si elle est expressément permise par la Loi.

Toutes les contributions reçues après le jour du scrutin devraient être divulguées dans le rapport du candidat ou dans une mise à jour du rapport si la contribution a été versée après le dépôt du document.

Chapitre 3 : Délais de présentation des rapports

Justification des demandes adressées au directeur général des élections pour proroger les délais de présentation, de correction ou de mise à jour

La Loi devrait exiger que toute demande adressée au directeur général des élections en vertu de l'article 458 s'appuie sur une déclaration solennelle ou une autre preuve établissant son bien-fondé.

Par souci de clarté et de cohérence, l'article 447 (demandes ou paiements irréguliers) devrait être modifié dans le même sens.

Délais de présentation de demandes à un juge

Le délai actuel de deux semaines pour présenter une demande à un juge aux termes de l'article 459 devrait être porté à deux mois, période qui devrait également être le délai supplémentaire maximal que le juge peut accorder par suite de la demande.

Omission de produire un rapport

L'omission de produire un seul rapport financier exigé par la Loi ne devrait pas entraîner la révocation du statut de parti politique. Cependant, tout parti qui omet deux fois de suite de produire un rapport prescrit par la Loi devrait perdre d'office son statut de parti.

Chapitre 4 : Le problème de la non-réglementation des contributions

La réglementation des contributions, complément nécessaire à la divulgation

Les contributions versées aux partis enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats devraient être plafonnées.

Le fardeau de l'application des plafonds devrait incomber à l'entité qui verse la contribution, afin d'éviter une charge administrative excessive au bénéficiaire.

Pour chaque entité, les contributions versées à des bénéficiaires politiques devraient être assujetties aux plafonds suivants :

Contribution annuelle :	50 000 $ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 $ au total à l'ensemble des associations locales de circonscription de chaque parti
Élection générale :	(en plus du plafond annuel)
	50 000 $ à chaque parti enregistré/admissible
	7 500 $ au total à un ou plusieurs candidats de chaque parti
Élection partielle unique ou partielles simultanées :	(en plus des plafonds annuels)
	7 500 $ au total à un ou plusieurs candidats d'un même parti
Campagne d'investiture :	(en plus des plafonds annuels)
	7 500 $ au total à l'ensemble des aspirants d'un même parti

Tout donateur qui dérogerait sciemment à ces plafonds commettrait une infraction.

Partie 6 : L'application de la Loi

Disposition générale pour tentative de perpétration

La Loi devrait comporter une disposition générale établissant que la tentative de commettre une infraction constitue une infraction en soi.

Collusion

L'article 351 et les paragraphes 423(2) et 443(2) devraient être remplacés par une disposition générale interdisant à toute personne d'esquiver ou de tenter d'esquiver les divers plafonds de dépenses.

Statut d'organisme d'enquête pour le commissaire aux élections fédérales

En vue de l'application de la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait être désigné organisme d'enquête aux termes de l'alinéa 8(2)*e*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Droits d'appel du commissaire aux élections fédérales

Pour les poursuites relatives à la *Loi électorale du Canada*, le commissaire aux élections fédérales devrait disposer de droits d'appel équivalant à ceux dont dispose le procureur général pour les poursuites en vertu du *Code criminel*.

Entrave à une enquête

La *Loi électorale du Canada* devrait prohiber toute entrave à l'action du commissaire aux élections fédérales ou d'une personne qu'il nomme ainsi que toute déclaration fausse ou trompeuse à son intention durant une enquête découlant de la Loi.

Non-retour d'un bulletin de vote

La Loi devrait interdire à tout électeur d'omettre de retourner le bulletin de vote que le scrutateur lui a remis.

Partie 7 : La gestion du processus électoral

Nomination des directeurs du scrutin

Les directeurs du scrutin devraient être nommés au mérite par le directeur général des élections. Les nouveaux directeurs du scrutin auraient un mandat de 10 ans renouvelable et le directeur général des élections pourrait les démettre de leurs fonctions en cas d'incompétence ou de rendement insatisfaisant.

Le poste de directeur général adjoint des élections

Le poste de directeur général adjoint des élections devrait être retiré de la Loi.

Nomination des agents réviseurs

L'article 33 ne devrait plus obliger le directeur du scrutin à demander aux partis enregistrés des noms de personnes aptes à exercer les fonctions d'agent réviseur.

Nomination des scrutateurs et des greffiers du scrutin

Le directeur du scrutin ne devrait plus être tenu de demander aux partis enregistrés de lui fournir les noms de personnes aptes à exercer les fonctions de scrutateur, de greffier du scrutin ou d'agent d'inscription.

Congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin

L'employeur devrait être tenu d'accorder à l'employé un congé pour exercer la fonction de scrutateur ou de greffier du scrutin. Il faudrait prévoir un mécanisme semblable à celui de la *Loi électorale* du Manitoba, en vertu duquel l'employeur pourrait obtenir une exemption dans le cas de personnes dont l'absence compromettrait gravement les activités de son entreprise.

Affichage des nom et adresse des scrutateurs et des greffiers du scrutin

L'adresse domiciliaire ne devrait plus figurer sur la liste des scrutateurs et des greffiers du scrutin accessible au public.

Emplacement du bureau du directeur du scrutin

Le paragraphe 60(1) devrait autoriser le directeur général des élections à ordonner l'établissement d'un bureau du directeur du scrutin en un lieu de la circonscription qui, selon lui, permettrait d'offrir le meilleur service ou serait le plus facile d'accès pour les électeurs.

Fonctionnaires électoraux aux bureaux de vote par anticipation

L'article 169 devrait être supprimé. L'inscription des électeurs pourrait ainsi se faire au bureau de vote par anticipation de la même manière que le jour du scrutin, en vertu de l'article 171. De même, il faudrait conférer au directeur du scrutin le pouvoir, comme dans l'article 123, de regrouper dans un centre de scrutin des bureaux de vote par anticipation. Ce pouvoir serait assujetti à l'approbation du directeur général des élections pour éviter le regroupement d'un nombre excessif de bureaux représentant un secteur trop vaste. La définition de « centre de scrutin » à l'article 124 devrait inclure les regroupements de bureaux de vote par anticipation.

Critères de nomination des superviseurs de centre de scrutin

Le paragraphe 124(2) devrait permettre au directeur du scrutin de nommer un superviseur de centre de scrutin dans tous les cas où il le juge nécessaire.

Pouvoir du juge d'assigner des témoins pour un dépouillement judiciaire

Le paragraphe 304(5) devrait conférer au juge le pouvoir d'assigner tout témoin aux fins d'un dépouillement judiciaire.

Aide du personnel d'Élections Canada lors de dépouillements judiciaires

Pour accroître l'efficacité administrative des dépouillements judiciaires, l'article 303 devrait préciser qu'à la demande du juge, un membre du personnel du directeur général des élections peut être présent au dépouillement afin d'assister le juge.

Assouplissement du tarif des honoraires

L'article 542 devrait autoriser le gouverneur en conseil à intégrer au tarif, par renvoi, des instruments d'autres organismes et leurs modifications successives. Le gouverneur en conseil aurait ainsi plus de latitude dans l'établissement des honoraires. Pour éviter toute confusion si des instruments intégrés sont modifiés au cours d'un scrutin, la Loi devrait aussi autoriser le directeur général des élections à reporter l'entrée en vigueur de l'instrument modifié jusqu'après le scrutin.

Droits politiques du personnel d'Élections Canada

La Loi devrait interdire à tout membre du personnel du directeur général des élections, sauf s'il est en congé d'Élections Canada : de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale; de travailler pour ou contre un candidat, un parti ou un enjeu à une élection fédérale ou provinciale; d'appuyer un candidat ou un parti, ou une organisation à but politique partisan, aux paliers fédéral ou provincial; et de favoriser ou de contrecarrer une option à un référendum fédéral ou provincial.

La Loi devrait également obliger le directeur général des élections à accorder un congé à un employé quand il estime que ce dernier ne compromettrait pas son utilité en participant au processus électoral.

Droit de grève des employés d'Élections Canada

La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait interdire la grève aux employés du Bureau du directeur général des élections du Canada.

Partie 8 : Élargir le champ d'application de la *Loi électorale du Canada*

Déclaration de la source originale des contributions versées à des candidats par des fiducies politiques

La définition de fiducie politique devrait comprendre toute fiducie principalement créée à des fins électorales, y compris les campagnes de direction et d'investiture.

Rapports des associations de circonscription

Toute association de circonscription liée à un parti tenu de produire des rapports en vertu de la Loi devrait, si elle effectue des opérations financières, être soumise à des obligations de déclaration.

La personne nommée par l'association pour encaisser ou débourser l'argent serait tenue de faire rapport de ces opérations tous les ans au directeur général des élections.

Rapports financiers des aspirants à l'investiture d'un parti

Les contributions reçues et les dépenses engagées par un aspirant à l'investiture d'un parti devraient être déclarées et publiées de la même manière que les contributions et dépenses d'un candidat aux élections.

Pour ce rapport, le candidat devrait être soumis à la même date limite que pour le rapport de campagne électorale et avoir le même droit de prorogation.

Les plafonds de dépenses d'investiture devraient être établis selon l'estimation des plafonds de dépenses d'élection calculée chaque année en vertu de l'article 442.

Rapports financiers des aspirants à la direction d'un parti

Les contributions reçues et les dépenses effectuées par un aspirant à la direction d'un parti, qu'il soit choisi ou non, devraient être déclarées dans les quatre mois suivant l'élection du chef et publiées de la même manière que pour le rapport de campagne électorale du candidat.

Fonds excédentaires des campagnes de direction et d'investiture

Lorsqu'un participant à une campagne de direction ou d'investiture reçoit des contributions ayant donné lieu à des reçus d'impôt, il doit remettre tout excédent après la campagne à son parti, dans le cas d'une campagne de direction; ou, dans le cas d'une campagne d'investiture, à son parti ou à son association de circonscription.

Notes

Notes

[1] Pour une vue d'ensemble des diverses évaluations postélectorales, voir le sommaire intitulé *Élection générale de 2000 : Aperçu des études rétrospectives*, publié par Élections Canada.

[2] Le projet de loi C-63, qui a reçu la sanction royale le 18 décembre 1996, prévoyait l'établissement du Registre national des électeurs en avril 1997, après un dernier recensement général des électeurs. Une élection générale fédérale a eu lieu en juin 1997, mais c'est en fait à l'élection générale de novembre 2000 que le registre a servi pour la première fois à la production des listes électorales préliminaires.

En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, après avoir examiné l'idée d'une liste électorale permanente au palier fédéral, avait recommandé la production des listes électorales fédérales à partir des recensements ou des registres des électeurs provinciaux et territoriaux (rec. 2.4.2). La technologie ne permettait pas encore de créer une base nationale de données sur les électeurs. Cette possibilité est devenue réalité en 1992, avec la création de la première liste électorale fédérale informatisée.

À l'heure actuelle, les lois de six provinces prévoient une liste permanente : Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique.

[3] Outre ces modifications législatives, Élections Canada est en train de réviser et d'améliorer ses programmes, systèmes et services administratifs.

[4] Le paragraphe 55(1) de la *Loi électorale du Canada* autorise le directeur général des élections à conclure un accord avec tout organisme chargé d'établir une liste électorale en vertu d'une loi provinciale. Ces accords lui permettent de partager les extraits du Registre national des électeurs qui sont nécessaires à l'établissement d'une liste électorale dans une autre administration.

Le Registre national des électeurs est régulièrement mis à jour à partir de données de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et de Citoyenneté et Immigration Canada.

[5] Pour plus de détails sur la 37e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000.*

[6] Pour plus de détails sur la 37e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000.*

[7] Les provinces et les territoires permettent tous l'inscription le jour du scrutin, sauf le Québec et le Territoire du Yukon.

[8] Les consultations menées par Élections Canada après l'élection générale de novembre 2000 montrent que l'inscription en ligne est favorablement perçue. Ainsi, 70 % des électeurs ont déclaré que, dans trois ou quatre ans, ils aimeraient s'inscrire en ligne si la technologie le permet. Cet appui augmente lorsque les inquiétudes relatives à la sécurité sont apaisées. D'autres intéressés, notamment les électeurs autochtones, les électeurs ayant des besoins spéciaux et le milieu universitaire, se sont déclarés fortement en faveur de l'inscription en ligne.

[9] Le fait d'exiger ou non une signature à l'inscription varie d'une administration canadienne à l'autre. Au Québec (L.E., art. 40.6), l'électeur qui souhaite faire ajouter son nom au registre ou le faire radier doit joindre à sa demande deux pièces d'identité conformes aux exigences du directeur général des élections.

En Ontario (L.E., par. 15.1(1)-(2)), l'électeur qui présente une demande d'ajout ou de radiation doit y joindre une preuve d'identité conforme aux exigences du directeur général des élections.

La *Election Act* de l'Alberta ne fait pas mention de la signature de l'électeur à l'inscription.

Au Nouveau-Brunswick (L.E., art. 20.9) et en Colombie-Britannique (E.A., par. 41(3)), toute personne qui demande à être inscrite doit produire sa signature.

[10] En Alberta (E.A., par.11(2)), le directeur général des élections peut actualiser le registre au moyen de tout renseignement qu'il obtient ou qui est à sa disposition.

[11] Selon l'Étude électorale canadienne de 2000, 83 % des électeurs disent avoir reçu une carte d'information de l'électeur correctement adressée à leur nom.

[12] Pour plus de détails sur la 37e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000.*

[13] Lors des comparutions des 1er et 27 mars 2001 du directeur général des élections, des membres du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ont exprimé certaines préoccupations au sujet de la carte d'information de l'électeur.

Selon les consultations menées par Élections Canada après la 37e élection générale, les directeurs du scrutin ont constaté que le terme « occupant » prêtait à confusion pour 5 % des électeurs. La question de la mention « ou à l'occupant » a également été soulevée par plusieurs membres du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, lors de la comparution du directeur général des élections le 1er mars 2001.

[14] Pour plus de détails sur la 37e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000.*

[15] En Colombie-Britannique, le scrutateur peut exiger que l'électeur produise une preuve satisfaisante ou une déclaration solennelle s'il y a un doute quant à son admissibilité à voter (E.A., par. 111(3)). Dans les autres provinces et territoires (sauf le Québec où tous les électeurs doivent prouver leur admissibilité), l'électeur doit, à la demande du scrutateur, greffier du scrutin, candidat ou agent du candidat, prêter le serment requis ou faire l'affirmation ou la déclaration requise pour prouver son admissibilité.

[16] Par le passé, le tirage au sort a été l'un des moyens utilisés pour résoudre des problèmes de cet ordre à propos desquels la loi est muette. Certaines législations prévoient expressément ce mécanisme. Par exemple, la *Loi électorale* du Québec stipule que lorsque deux candidats ont des noms identiques, le directeur du scrutin procède à un tirage au sort pour déterminer l'ordre de leurs noms sur le bulletin de vote (L.E., art. 324). En Ontario, la décision est laissée à la discrétion du directeur général des élections (L.E., par. 27(8)). En Colombie-Britannique, le directeur général des élections peut modifier les noms ou ajouter de l'information (notamment l'adresse) afin de différencier deux candidats portant le même nom (E.A., par. 86(4)). Dans d'autres provinces et territoires, il est fréquent qu'on ajoute l'adresse ou la profession, ce qui facilite la présentation par ordre alphabétique lorsque deux candidats ont le même nom.

[17] La Loi définit les critères de validité des bulletins de vote. Lors du dépouillement, les bulletins non valides, y compris ceux exprimant un vote de protestation, sont tous mis de côté en tant que « bulletins rejetés ».

[18] Bien que les lois électorales de ces cinq provinces et territoire permettent à l'électeur de refuser un bulletin de vote, celle du Manitoba est la seule qui oblige le directeur général des élections à indiquer dans son rapport à l'Assemblée législative le nombre de bulletins refusés et de refléter ainsi le geste d'insatisfaction de l'électeur.

[19] Pour plus de détails sur la 37e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000.*

[20] En 1992, la *Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées* (projet de loi C-78) ajoutait à la *Loi électorale du Canada* l'exigence d'un accès de plain-pied à tous les bureaux de vote par anticipation, bureaux de scrutin ordinaires et bureaux des directeurs du scrutin, comme c'est le cas dans presque toutes les législations provinciales.

Bien que seulement 0,5 % des lieux de scrutin n'aient pas été accessibles de plain-pied, 13 % des représentants d'associations de personnes ayant des besoins spéciaux interrogés lors de l'évaluation de la 37e élection générale ont affirmé que les bureaux de scrutin n'étaient pas accessibles ou adéquats pour leurs membres. Par contre, 57 % ont indiqué que les installations étaient bien adaptées aux besoins de leurs membres.

[21] Au Nouveau-Brunswick, par exemple, un électeur peut demander un certificat de transfert à tout moment jusqu'à l'ouverture des bureaux de vote le jour du scrutin (L.E., par. 80(1) et 80(5.1)).

[22] Dans l'*Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35e élection générale – Consolider les assises*, le directeur général des élections du Canada a recommandé qu'un électeur qui aurait de la difficulté à voter à un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied puisse demander un certificat de transfert n'importe quand avant la clôture du vote, le jour du scrutin.

[23] En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé que les Règles électorales spéciales s'appliquent à toute personne ayant qualité d'électeur (rec. 2.2.5). Par la suite, le Parlement a adopté en 1993 le projet de loi C-114 supprimant les restrictions d'admissibilité au vote par bulletin spécial (électeurs de certaines catégories, notamment des Forces canadiennes).

[24] En Saskatchewan, l'électeur qui demande un bulletin de vote alors qu'une autre personne a déjà voté sous son nom doit faire une déclaration de l'électeur (E.A. art. 70). En Colombie-Britannique, il doit présenter une preuve d'identité satisfaisante au scrutateur ou faire une déclaration solennelle (E.A., art. 112). En Ontario, il doit faire une déclaration solennelle (E.A. par. 47(3)). Dans la plupart des autres provinces et territoires, l'électeur doit prêter serment devant le scrutateur, et non faire une déclaration solennelle.

[25] L'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* stipule que « tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». Le régime des candidatures a été instauré en 1874, avec l'introduction de l'obligation de soumettre un cautionnement et des signatures pour pouvoir briguer les suffrages. Avant 1970, la législation électorale ne reconnaissait pas les partis politiques. Toutefois, notre démocratie électorale a évolué, et la plupart des candidats à une élection fédérale sont désormais soutenus par un parti enregistré. Les règles de candidature ont été modifiées en conséquence et doivent continuer d'évoluer.

[26] Selon la Commission royale, les conditions de mise en candidature permettent de démontrer que « la candidature est sérieuse et directement liée au processus électoral » (CRREFP, vol. 1, p. 90).

Depuis l'adoption du projet de loi C-2 en mai 2000, les directeurs du scrutin ont 48 heures pour vérifier si tous les électeurs qui ont signé un acte de candidature peuvent voter dans la circonscription visée. À l'élection générale de 2000, quatre candidatures ont été rejetées parce qu'un nombre insuffisant de signatures avaient été recueillies d'électeurs résidant dans la circonscription.

[27] Les consultations menées par Élections Canada après la 37e élection générale montrent que les candidats et les représentants des partis sont généralement satisfaits des règles actuelles régissant les candidatures. Le degré de satisfaction est plus élevé chez les candidats (88 %) que les représentants (45 %). À la 12e séance du Comité consultatif des partis politiques, des représentants de parti ont suggéré à Élections Canada de simplifier le processus de déclaration des candidatures.

[28] Toutes les provinces et tous les territoires obligent les candidats éventuels à recueillir des signatures. Le nombre de signatures varie, allant de quatre en Saskatchewan à 100 au Québec et au Manitoba (mais ces deux dernières provinces n'exigent pas de cautionnement).

[29] Le projet de loi C-2 adopté en mai 2000 a rendu possible la transmission électronique (notamment par télécopieur) des actes de candidature. Auparavant, seuls les candidats des circonscriptions éloignées énumérées dans la Loi pouvaient télécopier leur acte, à condition que l'original soit reçu dans les 48 heures.

[30] Le cautionnement de 1 000 $ a été introduit en 1993, sur recommandation de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (rec. 1.3.15). Fixé à 50 $ en 1874, le cautionnement est passé à 200 $ en 1882 et n'a pas changé jusqu'en 1993. Des systèmes semblables existent aux niveaux provincial et territorial, où le cautionnement est généralement de 100 $ ou 200 $. Le Manitoba et le Québec n'exigent pas de cautionnement, mais demandent un plus grand nombre de signatures (100) que les autres provinces.

[31] Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37e élection générale, 50 % des représentants de partis interrogés se sont dits mécontents du processus actuel de vérification des actes de candidature. Invités à dire pourquoi ils étaient mécontents, 21 % ont répondu qu'il était plutôt difficile de respecter l'exigence concernant les signatures. Chez les candidats, seuls 12 % se sont dits insatisfaits ou très insatisfaits du processus.

Comme l'ont affirmé plusieurs membres du Comité consultatif des partis politiques à la 12e séance, le processus de déclaration des candidatures ne devrait pas priver une personne de son droit de se présenter à une élection fédérale (art. 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*).

[32] Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Affidavits: Alternatives to Oaths*, LRC 115, novembre 1990.

[33] À la 13e séance du Comité consultatif des partis politiques, un membre a recommandé d'autoriser les partis à verser au receveur général du Canada le cautionnement des candidats qu'ils soutiennent. D'autres représentants de partis ont appuyé cette recommandation.

[34] À la 13e séance du Comité consultatif des partis politiques, la majorité des représentants de partis ont appuyé l'idée de permettre au chef de parti de transmettre une liste des candidats soutenus au directeur général des élections.

[35] L'article 24.2 de la *Loi électorale* du Manitoba n'est entré en vigueur qu'en janvier 2001. Les dispositions concernant les congés de travail des candidats, la capacité des employeurs de contester de tels congés et les mécanismes de résolution des différends n'existaient pas avant cette date.

[36] Voir également la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.C. 1985, ch. P-1.

[37] La notion d'enregistrement des partis existe aussi au palier provincial, malgré certaines différences de terminologie. Les provinces et les territoires, sauf les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut (qui n'ont pas de partis politiques), exigent que les partis politiques présentent une demande au directeur général des élections en vue d'obtenir un statut officiel.

Les provinces et le Territoire du Yukon exigent que les partis nomment un certain nombre de candidats pour conserver leur statut de parti enregistré ou pour l'obtenir. Ce nombre varie de 2 en Colombie-Britannique à 51 en Ontario.

[38] En 1964, le gouvernement fédéral a chargé le Comité Barbeau d'étudier les dépenses électorales au fédéral. Cette décision faisait suite à l'introduction au Québec, en 1963, d'une loi prévoyant des plafonds de dépenses et des remboursements de dépenses électorales. Le gouvernement Pearson n'a pas donné suite au rapport Barbeau, déposé en 1966, mais en 1970 le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a chargé le Comité Chappell d'examiner et d'approfondir ce rapport. La même année, la *Loi électorale du Canada* était modifiée de manière à prévoir l'enregistrement des partis, premier pas vers l'implantation du régime de financement des élections en 1974.

[39] Le projet de loi C-9 a reçu la sanction royale le 14 juin 2001 et est entré en vigueur le 1er octobre 2001, avec la publication par le directeur général des élections d'un avis dans la *Gazette du Canada*. Il visait principalement à donner suite au jugement de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Figueroa* c. *Canada (Procureur général)* concernant l'identification de l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote, et à apporter diverses modifications d'ordre technique et linguistique à la *Loi électorale du Canada*.

[40] Au palier provincial, seuls la Colombie-Britannique et le Québec régissent les tiers. En Colombie-Britannique, les « commanditaires de publicité électorale » s'entendent des particuliers ou des organisations, sauf les candidats, les partis politiques ou les associations de circonscription enregistrées. Au Québec, l'électeur ou le groupe qui n'a pas de personnalité morale peut demander une autorisation d'agir à titre d' « intervenant particulier ».

[41] Au Canada, à tous les paliers, la pratique la plus courante consiste à fournir la liste préliminaire aux partis et aux candidats. Il est aussi courant de remettre une liste révisée aux candidats et aux partis après la révision.

[42] Les membres du Comité consultatif des partis politiques se sont dits favorables à la distribution des listes aux partis admissibles ou enregistrés qui n'ont pas soutenu de candidat dans une circonscription à la dernière élection. Certains députés et certains membres du Comité ont qualifié le régime actuel d'injuste et d'antidémocratique.

[43] Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux accordent des crédits d'impôt pour contributions politiques. Huit provinces (l'Alberta et la Colombie-Britannique font exception) ainsi que les trois territoires remboursent une partie des dépenses électorales des candidats. Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan remboursent aussi une partie des dépenses électorales des partis.

[44] La *Loi électorale du Canada* ne prévoit aucun remboursement des dépenses de publicité électorale des tiers.

[45] À la 14e séance du Comité consultatif des partis politiques, le 4 octobre 2001, la majorité des représentants se sont prononcés en faveur de l'abaissement à 5 % du seuil de remboursement des dépenses électorales des candidats.

Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37e élection générale, 65 % des candidats et 39 % des représentants de partis se sont dits favorables à l'idée d'une formule de remboursement unique pour les candidats et les partis. Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37e élection générale, 53 % des universitaires interrogés ont exprimé l'avis que les formules actuelles de remboursement favorisent les partis plus importants et plus riches ainsi que leurs candidats. Cependant, 45 % de tous les répondants jugeaient les formules actuelles équitables.

Par ailleurs, 23 % des universitaires interrogés ont proposé d'abaisser le seuil pour le remboursement des candidats.

[46] Pour plus de détails sur la 37e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.

[47] Dans la plupart des provinces et territoires, les candidats doivent obtenir 15 % des votes valides pour recevoir un remboursement. Au Manitoba, le seuil est de 10 % pour les candidats et les partis.

[48] Cette disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est en vigueur depuis 1974 et a été modifiée en mai 2000 avec l'adoption du projet de loi C-2.

Six gouvernements utilisent le même système de crédits d'impôt (les dons de plus de 550 $ donnent droit à un crédit de 300 $ plus 33,33 % du montant en sus de 550 $ ou 500 $, le montant le plus faible étant retenu).

Les tiers ne sont pas autorisés à émettre des reçus officiels pour les contributions.

[49] Dans le demaine du financement électoral, les rapports de vérificateur sont obligatoires depuis 1974.

[50] Les représentants de partis ont dit souhaiter des changements à cet égard à la 14e séance du Comité consultatif des partis politiques.

[51] Comme l'article 85.1 a été introduit par le projet de loi C-2 en mai 2000, cette recommandation vise à corriger l'anomalie découlant de l'ajout de cet article.

[52] À la 13e séance du Comité consultatif des partis politiques, plusieurs représentants de partis ont recommandé que les honoraires des vérificateurs soient révisés, étant donné la difficulté de trouver des vérificateurs disposés à travailler au tarif actuel.

[53] Les participants à la 14e séance du Comité consultatif des partis politiques ont appuyé cette recommandation à l'unanimité.

[54] Canada, *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis : Rapport final* (1991) vol. 1, p. 388 et p. 395

[55] À la 13e séance du Comité consultatif des partis politiques, certains membres ont fait valoir que les électeurs seraient mieux servis par un système de répartition du temps plus équitable, qui permettrait de les informer sur tous les choix disponibles.

Lors des consultations menées par Élections Canada, après la 37e élection générale, 71 % des universitaires ont dit estimer que le système de répartition actuel continue d'avantager les principaux partis. Parmi les représentants des partis, 55 % ont affirmé que la répartition du temps *gratuit* n'est pas équitable, et 45 % que la répartition du temps *payant* n'est pas équitable.

[56] En 1997 et en 1993, l'arbitre en matière de radiodiffusion affirmait que la notion de « réseau » ne lui apparaissait plus suffisante pour faire la distinction entre les obligations des stations et celles des groupes de stations (*Rapport du directeur général des élections du Canada*, 1993 et 1997).

[57] Il n'existe aucun règlement provincial ou territorial sur la fourniture de temps d'antenne en période électorale (quoique le Québec et le Nouveau-Brunswick autorisent les radiodiffuseurs à fournir du temps sur une base volontaire), et seules quatre provinces réglementent les tarifs de radiodiffusion. Par exemple, Terre-Neuve oblige les radiodiffuseurs et les éditeurs à offrir aux partis et aux candidats le tarif le plus bas offert à un autre parti durant la période de publicité électorale et en dehors de celle-ci (E.A., par. 226.2(2)).

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait d'obliger les radiodiffuseurs à offrir aux partis enregistrés du temps d'antenne facturé à 50 % du tarif appliqué aux autres annonceurs pour un temps comparable (rec. 1.6.18).

[58] La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait de supprimer le lien entre la répartition du temps gratuit et payant. Elle proposait d'obliger les exploitants de réseaux et les entreprises de radiodiffusion spécialisées à libérer gratuitement 10 périodes de temps d'antenne de 30 minutes (sans égard au temps payant libéré) aux heures de grande écoute et de les répartir entre les partis enregistrés en fonction du pourcentage de votes obtenu à la dernière élection, du nombre de candidats présentés et du fait que le parti soit représenté ou non à la Chambre des communes (rec. 1.6.22, 1.6.23 et 1.6.24).

[59] En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait d'obliger chaque radiodiffuseur à libérer 360 minutes de temps payant aux heures de grande écoute pour achat par les partis enregistrés durant une période publicitaire déterminée (du 11e jour après la délivrance des brefs jusqu'à minuit le deuxième jour précédant le jour du scrutin), sous réserve d'un maximum de 100 minutes par parti (rec. 1.6.16).

[60] Il avait été recommandé en 1996 que les candidats n'ayant effectué aucune dépense personnelle soient tenus de produire une déclaration « néant ».

[61] Ces dispositions ont été ajoutées à la *Loi électorale du Canada* en 1998 par le projet de loi C-411.

[62] Les délais de présentation ont fait l'objet de discussions à plusieurs séances du Comité consultatif des partis politiques, notamment à propos de l'élection générale de novembre 2000, à la suite de laquelle on a enregistré un nombre élevé de demandes de prorogation. Après ce scrutin, plus de 100 prorogations ont été accordées, bien qu'Élections Canada ait envoyé plusieurs rappels à tous les agents officiels.

[63] Le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut limitent les contributions annuelles admissibles. L'Alberta permet de verser un maximum de 15 000 $ par année à un parti, et un maximum de 30 000 $ pendant une campagne électorale. Deux provinces limitent les contributions annuelles à 3 000 $ pour chaque parti politique, député indépendant ou candidat indépendant dans le cas du Québec, et à chaque parti, candidat ou association de circonscription dans le cas du Manitoba. Qu'il y ait élection ou non, la limite reste la même.

[64] Le projet de loi C-2, adopté en mai 2000, a donné au commissaire aux élections fédérales la capacité de conclure des transactions et d'intenter des poursuites. Auparavant, le commissaire pouvait demander une injonction, mais cette mesure n'était pas prévue par la *Loi électorale du Canada*. Pour obtenir une injonction, il devait démontrer qu'il y avait « préjudice irréparable », ce qui est difficile en pleine campagne électorale. Dans *Consolider les*

assises (1996), le directeur général des élections a recommandé que le commissaire ait le pouvoir de conclure des accords de conformité (transactions) et d'émettre des ordonnances de conformité (rec. 121).

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé la constitution d'une commission électorale ayant, à titre de tribunal administratif, le mandat de juger les contraventions à la Loi et le pouvoir d'émettre au besoin des injonctions péremptoires et des ordonnances de cesser et de s'abstenir (rec. 1.7.29).

[65] Lors de la comparution du directeur général des élections le 1er mars 2001, des membres du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ont dit souhaiter que le commissaire aux élections fédérales règle les cas d'infractions à la *Loi électorale du Canada* plus rapidement et plus efficacement.

[66] Au Manitoba, la disposition autorisant le directeur général des élections à nommer les directeurs du scrutin n'est entrée en vigueur qu'en janvier 2001, à la suite d'importantes modifications à la *Loi électorale* du Manitoba. Le directeur général des élections du Manitoba avait recommandé cette mesure en 1995, dans son rapport à l'Assemblée législative sur l'élection générale provinciale d'avril 1995.

En Colombie-Britannique et dans le Territoire du Yukon, c'est le directeur général des élections qui nomme les directeurs adjoints du scrutin.

[67] En règle générale, les lois électorales des provinces et territoires permettent au directeur général des élections d'engager le personnel nécessaire. Dans huit cas, ce personnel comprend un directeur général adjoint des élections engagé à la discrétion du directeur général des élections.

[68] Seuls le Québec et l'Ontario obligent le directeur du scrutin à demander des noms de scrutateurs et de greffiers du scrutin aux candidats des partis enregistrés. Dans tous les autres cas (sauf celui de l'Île-du-Prince-Édouard où les scrutateurs sont choisis à partir de listes provenant des partis), les scrutateurs et les greffiers du scrutin sont nommés à la discrétion du directeur du scrutin ou (dans le cas des greffiers) du scrutateur.

[69] Cette recommandation élargit la portée d'une recommandation formulée dans l'Annexe de 1996, *Consolider les assises*, et proposant que les partis aient une seule occasion de présenter aux directeurs du scrutin des noms pour les postes de scrutateur et de greffier du scrutin (rec. 106).

[70] Selon l'article 80 de la Loi, l'employeur ayant à son service un employé auquel s'applique la partie III du *Code canadien du travail* doit, sur demande, lui accorder un congé, payé ou non, pour se présenter à une élection. Par ailleurs, le paragraphe 132(1) oblige tous les employeurs à accorder trois heures consécutives à leurs employés pour voter le jour du scrutin.

[71] La partie 2.1 (art. 24.2 à 24.4) de la *Loi électorale* du Manitoba est entrée en vigueur en janvier 2001.

[72] Pour plus de détails sur la 37e élection générale, voir le *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37e élection générale tenue le 27 novembre 2000*.

[73] La question du tarif des honoraires a été soulevée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (17 mai 2001) et par le Comité consultatif des partis politiques (9 février 2001). Dans les deux cas, il a été proposé qu'Élections Canada révise le tarif.

[74] Selon l'Étude électorale canadienne de 2000, 94 % des électeurs pensent que le public a le droit de savoir d'où et de qui viennent les fonds de campagne des partis et des candidats.

[75] La disposition exigeant des rapports financiers pour les fiducies utilisées à des fins électorales par des partis enregistrés est entrée en vigueur avec le projet de loi C-2, en mai 2000.

[76] D'après les consultations menées par Élections Canada après la 37e élection fédérale, la plupart des candidats, des représentants de partis et des universitaires conviennent que les associations locales devraient produire des rapports de dépenses et de contributions.

[77] William Stanbury a décrit les finances non réglementées des associations locales comme des « zones grises » dans le régime canadien de financement électoral (*L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, CRREFP, Collection d'études, 1992, volume 1, p. 375).

Six provinces (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) exigent que les associations locales s'enregistrent auprès du directeur général des élections de la province. Cinq d'entre elles (le Québec fait exception) exigent un rapport financier annuel des associations locales. Au Manitoba, toutes les associations locales doivent présenter un rapport financier annuel, mais elles ne sont pas tenues de s'enregistrer.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé un système plus rigoureux obligeant toutes les associations de circonscription de s'enregistrer auprès du directeur général des élections en lui soumettant un exemplaire de leurs statuts (CRREFP, volume 1, recommandations 1.5.5 et 1.5.6).

À la 14e séance du Comité consultatif des partis politiques, la majorité des représentants se sont dits favorables à la divulgation des opérations financières des associations locales.

[78] Comme on l'a déjà signalé, la plupart des universitaires interrogés après la 37e élection générale se sont dits favorables à la divulgation des dépenses des aspirants à l'investiture. De plus, 78 % des candidats interrogés se sont dits d'accord ou tout à fait d'accord pour que les exigences en matière de divulgation soient étendues aux campagnes d'investiture.

[79] Une recommandation semblable a été formulée par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis en 1992 (rec. 1.7.2 *b*)).

À l'heure actuelle, aucune province ni aucun territoire n'exige la divulgation des recettes et dépenses de campagne des aspirants à l'investiture.

À la 14e séance du Comité consultatif des partis politiques, la majorité des représentants se sont dits favorables à la divulgation des opérations financières des campagnes d'investiture des candidats.

[80] Lors des consultations menées par Élections Canada après la 37e élection générale, la plupart des candidats des représentants de partis et des universitaires interrogés se sont dits favorables à la réglementation des contributions et des dépenses des aspirants à la direction.

Seuls l'Ontario et la Colombie-Britannique réglementent le financement des aspirants à la direction des partis. En Ontario, les aspirants doivent s'inscrire après du directeur général des élections et produire un rapport financier sur leur campagne. En Colombie-Britannique, seul un rapport financier est exigé.

À la 14e séance du Comité consultatif des partis politiques, les représentants des partis se sont dits très favorables à la divulgation des finances des campagnes de direction.

[81] Dans *Consolider les assises*, il était recommandé qu'un agent enregistré soit nommé pour chaque aspirant à la direction. Cet agent serait chargé de toutes les opérations financières et de la présentation d'un rapport financier au directeur général des élections et à l'agent principal du parti politique enregistré (rec. 56).